Der Weg zur totalen Kartellaufsicht

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität

zu Frankfurt am Main

vorgelegt von

Dipl.-Kfm. **Hermann Zwick**
Regensburg

1939

Druckerei und Verlag wissenschaftlicher Werke Konrad Triltsch
Würzburg-Aumühle

Referenten:

1. Referent: Prof. Dr. Henzler
2. Referent: Prof. Dr. Klausing

Tag der mündlichen Prüfung: 13. Dez. 1938.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Vorliegende Arbeit erscheint gleichzeitig als selbständiges Buch im Konrad Triltsch-Verlag Würzburg.

Anordnung.

Seite

Einleitung: Die Kartellaufsicht als vorwiegend wirtschaftliches Problem 1

I. Teil:

Theoretische Grundlagen für die Behandlung des Problems der Kartellaufsicht 3

1. Kapitel: Der Wandel in der Kostenzusammensetzung als Ursache für die Entstehung der Kartelle 3

2. Kapitel: Die Abgrenzung des Kartellbegriffs 8

3. Kapitel: Das Verhältnis Staat und Kartelle 10

A. Die negierende und die konsequent bejahende Einstellung des Staates zu den Kartellen und ihre Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung 10

B. Die Kontrolle der Kartelle durch den Staat und die verschiedenen Arten der Kartellaufsicht 13

II. Teil:

Die Entwicklung der deutschen Kartellaufsicht 15

I. Abschnitt:

Die Zeit von der Entstehung der Kartelle bis zum Erlaß der Kartellverordnung im Jahre 1923 15

1. Kapitel: Die neutrale Einstellung des Staates zu den Kartellen bis zum Jahre 1923 15

2. Kapitel: Die Kartelleinigungsstellen der Wirtschaftsverbände als Vorläufer einer Kartellaufsicht 17

II. Abschnitt:

Die Zeit von 1923 bis zur Machtübernahme durch den Nationalsozialismus 19

1. Kapitel: Die Einführung der restriktiven Kartellaufsicht durch die Kartellverordnung von 1923 19

2. Kapitel: Die Verschärfung der restriktiven Kartellaufsicht durch die Kartellnotverordnung (KNV) und die Änderungsverordnung vom 14. Juni 1932 26

III. Abschnitt:

Die Zeit von der Machtübernahme bis zum Erlaß vom 12. November 1936 29

1. Kapitel: Die Stellung des nationalsozialistischen Staates zu den Kartellen und seine ersten gesetzgeberischen Maßnahmen 29

Seite

A. Gedanken zur nationalsozialistischen Wirtschaftsauffassung 29
B. Die Stellung des nationalsozialistischen Staates zu den Kartellen 30
C. Die Gesetzgebung der Reichsregierung vom 15. Juli 1933 32
1. Die Verschärfung der restriktiven Kartellaufsicht 33
2. Die Einführung einer positiven Kartellaufsicht 34
a) Das Zwangskartellgesetz 34
b) Gesetz zur Änderung der Kartellverordnung (Neufassung des § 9) 40
c) Neue Rechtsprechung zu § 8 Kartellverordnung..... 45

2. Kapitel: Die Organisation der gewerblichen Wirtschaft und die Gestaltung ihres Verhältnisses zu den Kartellen 47
A. Entstehung und Aufgaben der Organisation der gewerblichen Wirtschaft 48
B. Vergleichende Betrachtung des Aufbaus und des Aufgabenbereichs beider Arten von Marktverbänden 50
C. Die Entwicklung der Gestaltung des Verhältnisses Kartell und Gruppe und die allmähliche Heranziehung der Wirtschaftsorganisation zur Kartellaufsicht..... 53

3. Kapitel: Der Erlaß vom 12. November 1936 und seine Auswirkungen 58
A. Die Regelung des Verhältnisses der Korporationen zu den Kartellen in Italien als Vorbild der Regelung des Verhältnisses von Gruppen und Kartellen 58
B. Die totale Kartellaufsicht in Deutschland 59
1. Voraussetzungen für die Durchführung einer totalen Kartellaufsicht 60
a) Aufhebung von Personalunionen bei der Leitung und Geschäftsführung von Gruppen und Kartellen 60
b) Die Aufstellung eines Kartellverzeichnisses 62
2. Die Durchführung der totalen Kartellaufsicht..... 65
a) Die Überwachung der Entstehung von Kartellen 65
b) Die Überwachung der Tätigkeit der Kartelle 68

III. Teil:

Von der totalen Kartellaufsicht zur totalen Marktregelung? 75

Einleitung:

Die Kartellaufsicht als vorwiegend wirtschaftliches Problem.

Bei der Frage der Kartellaufsicht handelt es sich um ein Problem, das Jahrzehnte lang vor seiner gesetzlichen Inangriffnahme Rechts- und Wirtschaftswissenschaft überaus stark beschäftigte Wohl nur wenige Gebiete des Wirtschaftslebens dürften das öffentliche Interesse so sehr in Anspruch genommen und einen so heftigen Meinungskampf ausgelöst haben wie gerade die Frage der Kartellaufsicht. Daraus geht hervor, daß es sich hierbei um ein Problem von ganz grundlegender Bedeutung handelt. Es ist eine durch die Entstehung der Kartelle erhärtete Tatsache, daß die in den vergangenen hundert Jahren herrschende Wirtschaftsordnung, die überwiegend auf der liberalistischen Wirtschaftsauffassung beruhte, den Anforderungen, die an sie gestellt wurden, nicht mehr genügte. Daher versuchte die Wirtschaft, durch die Errichtung von Organisationen von sich aus die fehlende Bindung zu schaffen; die Stellungnahme des Staates zu diesen Kartellen spiegelt seine Einstellung zu den sich vollziehenden Änderungen der Wirtschaftsordnung wider [1]).

Die Problematik der Kartellaufsicht läßt sich nur dann verstehen, wenn wir uns über die Gründe klar sind, die die Wirtschaft aus ihrer Ungebundenheit herausgedrängt und zu einem Zusammenschluß der Unternehmer gezwungen haben, sei es, daß dieser Zusammenschluß auf der Grundlage gegenseitiger kapitalmäßiger Beteiligung, oder, wovon in dieser Arbeit gesprochen wird, ohne solche erfolgte. Der Gedanke, daß die Kartellüberwachung primär ein wirtschaftliches Problem und erst sekundär ein juristisches ist, soll hier besonders herausgestellt werden. Eine Kartellaufsichtsgesetzgebung, die sich nicht eng an die wirt-

[1]) Wir können sogar von einer im Werden begriffenen neuen Wirtschaftsordnung sprechen, von einer Wirtschaftsordnung, die zwar nicht die Ausschaltung des Wettbewerbsprinzips anstrebt, aber den Wettbewerb auf Teilgebieten der Wirtschaft unter allgemein verbindliche Regeln zu stellen sucht.

schaftswissenschaftlichen Erkenntnisse über die Gründe der Kartellbildung anlehnt, kann nie von Erfolg begleitet sein. Das zeigte sich ganz deutlich im vornationalsozialistischen Deutschland, wo sich, wie im Verlauf dieser Arbeit noch gezeigt werden wird, starke Bestrebungen geltend machten, entgegen allen Entwicklungstendenzen eine möglichst „bindungsfreie" Wirtschaft, für die längst die erforderlichen Voraussetzungen nicht mehr vorhanden waren, herbeizuführen. Auflockerung des Marktes, Aufrechterhaltung des „freien Wettbewerbs" (häufig um seiner selbst willen) [2]), das waren, auf eine kurze Formel gebracht, die Ziele, die im Nachkriegsdeutschland vielfach erstrebt wurden. Eine derartige Einstellung ist nur bei völliger Verkennung der wirtschaftlichen Entwicklung denkbar, die aus der alten ungebundenen Wirtschaft herausführt und einer Wirtschaft mit geregelter Konkurrenz zustrebt.

Auf einzelnen Gebieten sah sich der Staat schon sehr früh veranlaßt, durch ordnende Eingriffe die Folgen eines ungehemmten Konkurrenzkampfes abzuwenden. Es sei hier besonders an die Sozialpolitik erinnert, die den Produktionsfaktor Arbeit doch wenigstens teilweise durch eine Anzahl gewerberechtlicher Vorschriften dem Konkurrenzprinzip entzogen hat. In immer stärkerem Maße setzte sich die Einschränkung der freien Konkurrenz auch auf dem Gebiete der Warenmärkte durch.

---

[2]) Vgl. Müllensiefen, Von der Kartellpolitik zur Marktordnung und Preisüberwachung, Berlin 1934, S. 23.

I. Teil:

Theoretische Grundlagen für die Behandlung des Problems der Kartellaufsicht.

1. Kapitel.

Der Wandel in der Kostenzusammensetzung als Ursache für die Entstehung der Kartelle.

Es ist das Verdienst Schmalenbachs, auf die nahezu „einzige Erscheinung" hingewiesen zu haben, auf die letzten Endes sämtliche kartellbildenden Faktoren zurückzuführen sind. Und diese Erscheinung, die die ganze alte Wirtschaftsordnung aus den Angeln zu heben vermochte, ist die durch den technischen Fortschritt bedingte fortwährende Erhöhung des Anlagevermögens und die sich hieraus ergebende „Verschiebung der Produktionskosten innerhalb des Betriebes" [3]).

Wenn wir auch die Schlußfolgerungen Schmalenbachs als durchaus abwegig ablehnen müssen — Schmalenbach sieht in dieser Entwicklung den allmählichen Übergang zur sozialistisch-marxistischen Planwirtschaft [4]) —, so hat zweifellos diese Erscheinung, nämlich die Verschiebung der Produktionskosten, ganz wesentlich zur Änderung unserer Wirtschaftsordnung insofern beigetragen, als an Stelle der freien Konkurrenzwirtschaft eine Wirtschaftsordnung mit geregeltem Wettbewerb tritt.

Die Verschiebung der Produktionskosten kommt darin zum Ausdruck, daß sich das Verhältnis der proportionalen zu den fixen Kosten von Grund auf geändert hat. War früher der Anteil der proportionalen Kosten am Produktionsprozeß maßgebend, so wurden in der modernen Wirtschaft die fixen Kosten bestimmend.

---

[3]) Vgl. Schmalenbach, Die Betriebswirtschaftslehre an der Schwelle der neuen Wirtschaftsverfassung, in: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung, 1928, S. 241 ff.

[4]) Vgl. Schmalenbach, a. a. O.: „Was ist es denn im Grunde anderes, als die Erfüllung der Voraussagung des großen Sozialisten Marx, die wir erleben? Seine Vorstellungen von der Zukunft der Wirtschaft sind es, die wir sich erfüllen sehen."

Während die proportionalen Kosten, wie schon ihr Name sagt, je weils von der erzeugten Menge abhängig sind, also eine Änderung der Produktionsmenge eine entsprechende Änderung der Kosten zur Folge hat, wird dann, wenn der überwiegende Anteil der Kosten fix ist, ein derartiger Gleichlauf von Produktionsmenge und Kosten aufgehoben. Da sich durch eine Verringerung der Produktion eine Kostensenkung im gleichen Ausmaß bei weitem nicht erreichen läßt, so wird man auch bei rückgängiger Nachfrage keine Verringerung der Produktion vornehmen; weil in Betrieben mit hohem Fixkostenanteil bei einer Verminderung der Produktion die Kosten der Produktionseinheit steigen, ist es bei rückläufiger Nachfrage immer noch günstiger danach zu trachten, durch Preissenkung neue Käuferkreise zu gewinnen, als durch eine Verringerung des Angebots den Preis auf seiner ursprünglichen Höhe zu halten.

Die fixen Kosten drängen aber den Betrieb nicht nur zu einer vollen Ausnutzung seiner Kapazität bei rückläufiger Nachfrage, sie zwingen ihn auch, ohne daß eine Erhöhung der Nachfrage dazu den Anlaß geben würde, zu einer Ausweitung seiner Kapazität. Da es in den meisten Betrieben einige Anlagen gibt, die nicht voll ausgenützt sind, aber doch hohe fixe Kosten erfordern, werden die Unternehmer bestrebt sein, die Betriebe solange zu vergrößern, bis auch diese nicht voll ausgenutzten Anlagen hundertprozentig beschäftigt sind. Zur Verdeutlichung und Unterstreichung dieser grundlegenden Feststellung sei nachstehend ein Zahlenbeispiel angeführt:

1000 Einheiten erfordern einen Kostenaufwand von RM 200 000. Davon seien RM 100 000 fixe und RM 100 000 variable Kosten. Bei einer Herabsetzung der Produktion auf 500 Einheiten würden sich die gesamten Selbstkosten auf RM 150 000 ermäßigen; auf die Produktionseinheit umgerechnet würde sich dagegen eine Steigerung der Kosten um 50% ergeben. Bei RM 150 000 fixen Kosten und nur RM 50 000 variablen Kosten würde eine Produktionsherabsetzung auf 500 Stück eine Steigerung der Selbstkosten — umgerechnet auf die Produktionseinheit — um 75% zur Folge haben. Je größer also der Anteil der fixen Kosten ist, desto höher werden bei einer Produktionsminderung die Selbstkosten der Produktionseinheit. Eine Steigerung der Erzeugung hat dagegen bei nicht 100% ausgenützter Kapazität, auf die Produktionseinheit umgerechnet, ein Fallen der Selbstkosten zur Folge. Wenn ein Betrieb über eine Kapazität von 1000 Produktionseinheiten verfügt, die fixen Kosten RM 100 000 betragen, die variablen pro Einheit RM 100, so ergeben sich, wenn 50% der Kapazität ausgenutzt sind, für die Produktionseinheit Selbstkosten in Höhe von RM 300, bei

100%iger Ausnützung ermäßigen sie sich auf RM 200, also um 33⅓%. Betrügen die variablen Kosten nur RM 50 pro Einheit, so würden sich bei einem sonst gleichen Sachverhalt die Selbstkosten um 40% ermäßigen. Je geringer also der Anteil der proportionalen Kosten ist, desto mehr werden die Selbstkosten der Produktionseinheit bei einer Produktionssteigerung gesenkt.

Durch das eben angeführte Beispiel wird deutlich, wie überaus stark in Betrieben mit hohem Fixkostenanteil das Bestreben ist, einerseits bei verminderter Nachfrage die Produktion auf gleicher Höhe zu halten, andererseits Produktionssteigerungen durchzuführen, ohne daß am Markt ein Steigen der Nachfrage zu verzeichnen wäre. „Die vom Bedarf örtlich und zeitlich losgelöste Erzeugung mit ihren zunehmenden fixen Kosten in Einklang zu bringen“ [5]), war das Problem, dessen Lösung größte Schwierigkeiten bereitete, Schwierigkeiten, die selbst heute nicht restlos überwunden sind.

Wenn die Kartelle als das Produkt der wachsenden Divergenz von Kapitalrisiko und Gewinn bezeichnet werden, so lassen sich die Faktoren dieses Produkts auf den technischen Fortschritt und die damit zusammenhängenden Änderungen der Produktionskosten zurückführen. Denn durch den technischen Fortschritt wird einerseits das in den Betrieben festgelegte Anlagevermögen und somit auch das Risiko des „stehenden Kapitals“ immer größer, andererseits veranlaßt das hohe Anlagevermögen wegen der für die Abschreibung erforderlichen fixen Kosten die Betriebe zu einer Steigerung oder wenigstens völligen Ausnutzung der Kapazität, was eine Zunahme des Konkurrenzkampfes zur Folge hat.

Ebenso hängt die vielfach als kartellbildender Faktor angeführte Erscheinung, nämlich die Ablösung der Kundenproduktion durch die Marktproduktion, aufs engste mit der eben erwähnten, durch den technischen Fortschritt bedingten Zunahme der fixen Kosten zusammen. Weil der mit Maschinen arbeitende Betrieb gezwungen ist, die Maschinen dauernd auszunützen, ergibt sich die Notwendigkeit, nicht nur auf Bestellungen hin zu produzieren, sondern auch auf Vorrat arbeiten zu lassen. Eine derartig veränderte Produktionsweise ließ auch die Übersicht über das Marktgeschehen verloren gehen, so daß bei den Unternehmern das Bestreben ausgelöst wurde, untereinander in Fühlung zu treten und sich so Kenntnis über die Marktverhältnisse zu verschaffen. Auch die Industrie-Konjunktur, die vielfach als Grund für die Entstehung der Kartelle angeführt wurde, hängt eng mit dem immer weiter fortschreitenden Rationalisierungsprozeß zusammen. Wir können somit feststellen, daß letzten Endes die veränderten Kostenverhältnisse der bei weitem bedeutendste Grund für die Entstehung der

[5]) Müllensiefen, a. a. O., S. 19.

Kartelle sind. Auf Grund des im Interesse einer Kostensenkung liegenden Strebens der Betriebe nach einer Ausweitung des Absatzes wurden in vielen Wirtschaftszweigen Betriebserweiterungen vorgenommen, deren notwendige Folge eine übergroße Kapazität war, die vielfach nicht ausgenutzt werden konnte. In solchen Fällen war eine gegenseitige Verständigung, die häufig in der Form der sogenannten Kartellzusammenschlüsse erfolgte, der einzige Ausweg [6]). Da die moderne Wirtschaft des „Heilmittels beraubt war, das selbsttätig Produktion und Konsumtion in Einklang bringt" [7]), mußte dieser Ausgleich auf andere Weise gefunden werden [8]). Würden sich die Unternehmer nicht gegenseitig verständigen, so wäre die Folge, daß die Preise immer weiter absinken würden, bis schließlich nicht einmal mehr die Selbstkosten durch die erzielten Erlöse vollständig gedeckt wären. Da aber Betriebe dieser Art auch bei Verlustpreisen solange wie möglich weitergeführt werden — ist doch der Verlust immer dann, wenn die erzielten Preise die proportionalen Kosten übersteigen, geringer als der, der sich bei einer Stillegung des Betriebes ergeben würde — so mußte, sollte einer volkswirtschaftlichen Kapitalvernichtung Einhalt geboten werden, eine gegenseitige Verständigung der Unternehmer erfolgen. Anderenfalls würde „der ursprüngliche Leistungswettbewerb zu einem Kampf auf der Grundlage wirtschaftlicher Macht, aus dem die Betriebe als Sieger hervorgehen, die über eine größere Kapitalkraft verfügen, weil sie die Verluste länger ertragen können" [9]). Demnach hat also „der Wandel in der Kostenzusammensetzung dazu geführt, das System der freien Konkurrenz in seiner Anwendbarkeit stark zu beschränken" [10]).

Und diese Beschränkung der freien Konkurrenz ist neben anderen Erscheinungen vornehmlich durch das Entstehen von Kartel-

---

[6]) Auf die ebenfalls im Zuge dieser Entwicklung liegende Entstehung von Konzernen und Trusts soll in dieser Arbeit nicht näher eingegangen werden.

[7]) Schmalenbach, a. a. O.

[8]) Starken Widerstand fand diese Auffassung Schmalenbachs bei Adolf Weber (s.: Ende des Kapitalismus? München 1929, S. 37 ff.). Er wirft Schmalenbach eine einzelwirtschaftliche und nicht eine volkswirtschaftliche Betrachtungsweise vor. Nach Weber „entstehen in Verbindung mit der industriellen Rationalisierung Hunderte und Tausende neuer volkswirtschaftlicher Aufgaben, die neuen Betrieben Arbeit geben". Nur so kann sich nach Weber trotz der Konzentrationstendenz, die mit der Zunahme der fixen Kosten in den Betrieben verbunden ist, die Zahl der Betriebe nicht vermindert, sondern vermehrt haben. Von 1907 bis 1925 sei die Zahl der selbständigen Betriebe um 400 000 gestiegen. Die Beweisführung Webers ist aber insofern nicht überzeugend, als er die in diesem Zeitraum erfolgte gewaltige Steigerung der Produktion unberücksichtigt läßt.

[9]) Mellerowicz, Kosten und Kostenrechnung II, 2, Berlin 1933, S. 4.

[10]) Mellerowicz, a. a. O.

len gekennzeichnet, die ursprünglich eine wirtschaftliche Selbsthilfe darstellten. Sie sollten dazu dienen, eine drohende Überproduktion und den damit verbundenen Preiskampf hintanzuhalten oder bei einer bereits bestehenden Überproduktion durch eine sinnvolle Einschränkung der Erzeugung einen wirtschaftlichen Konkurrenzkampf, der schließlich keinem der Beteiligten mehr zum Vorteil gereichen kann, zu vermeiden.

Ein Beweis für die Richtigkeit des dargestellten Gedankengangs ist auch die Tatsache, daß in einem Wirtschaftszweig die Intensität der Tendenz zur gebundenen Wirtschaft von der Höhe der fixen Kosten abhängig ist. Wir können die Feststellung machen, daß Kartelle in erster Linie da entstanden sind, wo der Fixkostenanteil besonders groß ist, so vor allem im Bergbau, in dem die Kartellierung schon vor einigen Jahrzehnten erfolgte, ferner bei den Hüttenwerken und auch im Verkehrswesen. Sehr viel später, größtenteils sogar erst in der Nachkriegszeit, entstanden die Kartelle der Fertigwarenindustrie, da sich hier die Fixkosten viel langsamer entwickelten und erst viel später größere Bedeutung erlangten. Der Handel, bei dem die fixen Kosten die relativ geringste Rolle spielen, ist auch heute noch am wenigsten kartelliert [11]).

Diese Entwicklungstendenz zur gebundenen Wirtschaft findet sich nicht nur in Deutschland, man kann vielmehr feststellen, „daß auf der ganzen Welt, unbeschadet der im schärfsten Kampf liegenden Ideologien, die gebundene Wirtschaft als Organisationsform schon mit dem Ausgang des Weltkrieges, besonders aber seit der Wirtschaftskrise 1929/32, überall im Vordringen ist“ [12]). Allgemein setzt man sich für eine gebundene Wirtschaft ein, „die das Prinzip des Marktes mit freier Preisbildung überwinden soll“ [13]). Die Mittel und Wege, die zur Erreichung des Zieles dienen sollen, sind natürlich in den einzelnen Ländern entsprechend ihrer geistigen Grundeinstellung völlig verschieden, „aber die Tendenz zum Organisationsprinzip der gebundenen Wirtschaft schlechthin scheint eine räumlich kaum begrenzte und langfristig wirksame, jedenfalls aber keine „Zufalls“- oder „Übergangserscheinung“ zu sein“ [14]).

Da jedoch ursprünglich die verantwortlichen Wirtschaftspolitiker, die noch von den Lehren der klassischen Nationalökonomie

---

[11]) Für die Richtigkeit der Schmalenbach'schen Argumentation spricht auch, daß man in neuester Zeit in Deutschland ernsthaft bestrebt ist, das Problem der Marktregelung von der betriebswirtschaftlichen Seite her zu lösen. Wir werden auf diese Frage im Verlauf der Arbeit noch zu sprechen kommen.

[12]) Gebundene oder völkische Wirtschaft? — Eine falsche Fragestellung, in: Die nationale Wirtschaft, 5. 2. 1938, S. 38.

[13]) Die nationale Wirtschaft, 5. 2. 1938, S. 38.

[14]) Die nationale Wirtschaft, a. a. O.

beeindruckt waren und an der Fiktion der freien Konkurrenz festhielten, den Wandel, der sich in der Wirtschaftsordnung vollzog, verkannten, sah sich die Wirtschaft zu Selbsthilfemaßnahmen veranlaßt. Marktverbände wurden errichtet, die durch Regelung oder Einschränkung des Wettbewerbs eine angemessene privatwirtschaftliche Rentabilität garantieren sollten. Da jedoch die Kartelle sehr bald ihre ursprünglichen Aufgaben vergaßen, und, einmal im Besitz der Macht, zu einer rücksichtslosen Ausnützung dieser Macht schritten, sah sich der Staat gezwungen, sich mit diesen Gebilden auseinanderzusetzen, um die nachteiligen Wirkungen der Kartellierung nach Möglichkeit zu verringern. Fast in allen Ländern der Welt wurde der Staat an diese Frage herangeführt, meistens auf einen Druck der Verbraucher hin, die sich durch überhöhte Preisforderungen benachteiligt sahen, vielfach auch auf Veranlassung von Kartellaußenseitern, die sich in ihrer Existenz durch mächtige Kartelle bedroht sahen, gelegentlich aber auch auf Drängen bestimmter am Organisationswesen interessierter Kreise der Wirtschaft hin, die sich von staatlichen Eingriffen eine Stärkung ihrer Stellung versprachen. In Deutschland setzten die Bestrebungen, diese Gebilde einer gewissen Aufsicht zu unterwerfen, schon bald nach ihrer Entstehung ein und hatten sich vor allem deshalb immer mehr verstärkt, weil die Kartelle es häufig an dem nötigen gemeinwirtschaftlichen Denken fehlen ließen.

2. Kapitel.

Die Abgrenzung des Kartellbegriffs.

Bevor wir auf die Frage der Kartellaufsicht eingehen, seien noch kurze Ausführungen über den Kartellbegriff vorausgeschickt, da, wie Metzner[15]) richtig bemerkt, die unterschiedlichen Auffassungen über das Kartellproblem zu einem erheblichen Teil auf die Vielseitigkeit und Unbestimmtheit des Kartellbegriffs zurückzuführen sind. Es erscheint uns daher erforderlich, vor einer Befassung mit dem Problem der Kartellaufsicht eine Begriffsbestimmung des Kartells zu geben. Da eine Entwicklung des Kartellbegriffs über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen würde, greife ich auf einen in einer früheren Arbeit nach ausführlichen Untersuchungen abgeleiteten Kartelbegriff zurück, wonach „Kartelle bindende (freiwillige oder zwangsweise) Verein-

[15]) Kartellrundschau 1933, Kartellkrise oder Kartelle und Außenseiter, Heft 1, S. 6.

barungen selbständig bleibender Unternehmen der gleichen Wirtschaftsstufe sind, die sich zum Zweck der Sicherung oder Erhöhung der Rentabilität auf dem Gebiet des Wettbewerbs regelnd oder beschränkend betätigen". Es soll also hier im Gegensatz zu dem auch heute noch bekanntesten Kartellbegriff Liefmanns, wonach Kartelle „freie Vereinbarungen oder Verbände zwischen selbständig bleibenden Unternehmungen derselben Art zum Zweck der monopolistischen Beherrschung des Marktes" [16]) sind, das Streben nach der Erlangung eines Monopols für das Vorhandensein eines Kartells nicht ausschlaggebend sein [17]). Liefmann betont sogar ausdrücklich noch, daß das wesentliche seiner Definition die Zweckbestimmung, nämlich die monopolistische Beherrschung des Marktes, sei. Was das Wesen des Monopols anbelangt, so ist es nach Ansicht Liefmanns nicht nötig, daß nur ein einziger Anbieter (absolutes Monopol) vorhanden ist, sondern es können auch mehrere Anbieter vorhanden sein, wenn nur aus irgend welchen Gründen ein Teil der Nachfragenden auf Befriedigung durch einen Anbieter angewiesen ist (relatives Monopol). Lediglich auf Grund dieser gekünstelten Konstruktion der Unterscheidung zwischen einem absoluten und einem relativen Monopol kann Liefmann den Kartellen Monopolcharakter zusprechen. Trotz dieser Unterscheidung zwischen einem absoluten und einem relativen Monopol ist u. E. bei den Kartellen von einem Monopolcharakter nicht zu sprechen, denn die Möglichkeit, über ein wirtschaftliches Gut allein, sei es auch nur in einem beschränkten Maße, verfügen zu können, besteht bei den Kartellen nicht. Es gibt daher in aller Regel keine Monopole, die auf kartellmäßigen Vereinbarungen aufgebaut sind. Wenn auch gelegentlich Kartelle nach der Erlangung eines Monopols strebten, so sind diese Bestrebungen doch nie ganz in Erfüllung gegangen; denn es ist in den meisten Fällen gar nicht möglich, sämtliche Anbieter eines Erzeugnisses in einem Kartell zu vereinigen, und selbst wenn dies gelänge, bestünde ja noch immer eine Konkurrenz zwischen ähnlichen Marktobjekten. Es würde eine Verlagerung des Absatzes erfolgen, indem die Konsumenten sich von dem kartellierten Produkt abwenden und ihren Bedarf durch den Kauf verwandter Produkte decken würden. Bei den meisten Kartellen ist aber auch das Streben nach einer Monopolstellung gar nicht vorhanden; der Zusammenschluß erfolgt, wie schon in unserer Definition zum Ausdruck kommt, zum Zweck der Sicherung oder Erhöhung der Rentabili-

[16]) Liefmann, Kartelle, Konzerne und Trusts, Stuttgart 1927, S. 10.
[17]) Siehe hierüber ausführlich bei Metzner, Kartellrundschau 1927, S. 77: Kritische Beiträge zum Kartellbegriff.

tät; zur Erreichung dieses Zieles werden eine Reihe von wettbewerbsregelnden Vereinbarungen getroffen. Liefmann hat sich dadurch, daß er den Kartellen Monopolcharakter zugesprochen hat, die Definition des Kartellbegriffs sehr vereinfacht, wobei er allerdings trotz der Unterscheidung in ein absolutes und ein relatives Monopol (hierin kommt schon eine gewisse Unsicherheit zum Ausdruck) der Wirklichkeit Gewalt angetan hat. Wir wollen aber mit einem viel umfassenderen Kartellbegriff arbeiten, da ja auch der Kartellaufsicht in aller Regel ein weiter gefaßter Kartellbegriff zu Grunde liegt und eine Monopolstellung dieser Organisationen für die Unterstellung unter eine Aufsicht nicht ausschlaggebend ist. Der Ansicht Metzners, daß es auch technisch unmöglich wäre, eine derartige Abgrenzung vorzunehmen, da ein Maßstab, an dem die Monopolstellung gemessen werden könnte, nicht existiere, ist deshalb vorbehaltlos zuzustimmen. Eine Beschränkung der Kartellaufsicht auf Verbände, die eine Monopolstellung anstreben, wäre auch durchaus unzweckmäßig und würde den Bedürfnissen nach einer Überwachung wirtschaftlicher Zusammenschlüsse in gar keiner Weise gerecht werden, da ja unter Umständen die Wirkung eines losen Konditionenkartells eine viel stärkere sein kann als die eines straff organisierten und auf eine Monopolstellung hinarbeitenden Syndikats.

Wenn wir den Kartellen den Monopolcharakter abgesprochen haben, so darf das keineswegs so aufgefaßt werden, als ob wir eine volkswirtschaftlich unerwünschte Betätigung der Kartelle für ausgeschlossen hielten. Wir führen nur die Möglichkeiten eines Mißbrauchs nicht auf eine ihnen vielfach zuerkannte Monopolstellung, sondern darauf zurück, daß der in ihnen organisierten Produktion bzw. organisierten Verteilung ein nicht oder nur wenig organisierter Verbrauch gegenüber steht.

3. Kapitel.

Das Verhältnis Staat und Kartelle.

A. Die negierende und die konsequent bejahende Einstellung des Staates zu den Kartellen und ihre Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung.

Aus den Möglichkeiten des Mißbrauchs der wirtschaftlichen Machtstellung erklärt es sich, daß das Problem der Kartellaufsicht sehr bald nach der Entstehung dieser Organisationen aufgetaucht ist. Bevor wir jedoch auf die Entwicklung der deutschen Kartell-

aufsicht, bei der gelegentlich auch Parallelen zu ausländischen Verhältnissen gezogen werden sollen, eingehen, erachten wir es für notwendig, eine Systematik der verschiedenen Möglichkeiten einer staatlichen Einstellung zu den marktregelnden Verbänden voraus zu schicken; „denn man muß sich darüber klar sein, daß auch eine Staatsaufsicht über die Kartelle nach Ziel und Art der Durchführung notwendig eine Klärung der Vorfrage erfordert, welche Stellung der wirtschaftsleitende Staat grundsätzlich gegenüber dieser privaten Marktordnung einnehmen will“ [18]).

Abgesehen von einer neutralen Einstellung des Staates zu den Kartellen, die eine völlige Gleichgültigkeit und Uninteressiertheit gegenüber der Bildung und der Tätigkeit von Kartellen an den Tag legt [19]), sei zunächst zwischen einer negierenden und einer konsequent bejahenden Einstellung des Staates zu den Kartellen unterschieden. Während bei der negierenden Einstellung zu den Kartellen der Staat, fußend auf der Anschauung, daß Kartelle eine durchaus schädliche Wirkung auf das Wirtschaftsleben ausüben, derartige Zusammenschlüsse zu verhindern sucht, strebt er bei einer konsequent bejahenden Einstellung eine auf allen Gebieten der Wirtschaft zielbewußt durchgeführte Zwangskartellierung an.

Die einfachste Art einer eine ablehnende Stellung einnehmenden Staatsführung, das Kartellproblem einer Lösung zuzuführen, ist jedenfalls ein absolutes Kartell verbot [20]). „Der nächstliegende Weg ist“, wie Tschierschky es ausdrückt [21]), „der einfach radikale, das völlig freie Spiel der Kräfte durch ein Verbot der Organisation wieder herzustellen“ oder von vorneherein eine Störung des freien Spiels der Kräfte zu verhindern. Daß eine derartig radikale Lösung nur in den allerseltensten Fällen zur Anwendung gelangte, ist auf die sich in steigendem Maße bahnbrechende Erkenntnis der durch die veränderte Kostenstruktur in den Betrieben bedingten Tendenz zur Bildung wirtschaftlicher Zusammenschlüsse zurückzuführen. Ein Kartellverbot dürfte auch nur in den allerseltensten Fällen den gewünschten Erfolg bringen. Die Wirtschaft würde viel-

---

[18]) Tschierschky, in: Die Kartellfrage als Gegenwartsproblem, Kartellrundschau 1935, S. 332.

[19]) Eine solche Einstellung entspricht dem liberalistischen Wirtschaftsdenken; im Vorkriegsdeutschland hat sich der Staat nur insoweit um die Kartelle gekümmert, als sie mit den bestehenden Gesetzen in Konflikt kamen.

[20]) Würde man das Kartellverbot konsequent und energisch durchführen, so ergäbe sich nach Metzner (Kartellrundschau 1933, Kartellkrise oder Kartelle und Außenseiter, S. 8) auch hieraus eine „Aufsicht äußersten Grades“. Wir wollen uns jedoch dieser Terminologie nicht anschließen.

[21]) Tschierschky, Das Problem der staatlichen Kartellaufsicht, Berlin 1923, S. 90.

mehr nach Mitteln und Wegen fahnden, die gesetzlichen Bestimmungen zu umgehen oder doch wenigstens eine Ausnahmebewilligung zu erhalten. Das Streben nach der Bildung von wirtschaftlichen Zusammenschlüssen und das Streben nach einer Verständigung der Unternehmer würde sich auf jeden Fall in dieser oder jener Form mit elementarer Kraft durchsetzen. So bestimmte z. B. die erste jugoslavische Kartellverordnung vom 3. August 1934, daß Kartelle verboten sind, wenn ihre Existenzberechtigung nicht durch volkswirtschaftliche Erwägungen oder öffentliche Interessen gerechtfertigt wird[22]). Da jedoch das in dieser Kartellverordnung ausgesprochene Kartellverbot niemals durchgeführt und die Ausnahme als die Regel angesehen wurde, trug man mit dem Erlaß einer zweiten Kartellverordnung vom 25. November 1936 dieser Sachlage Rechnung und nahm einen radikalen Kurswechsel vor, indem man das Kartellverbot, das ja praktisch so wie so nicht bestanden hatte, aufhob und sich mit einer Unterstellung der Kartelle unter staatliche Aufsicht begnügte. Nach dem amerikanischen Gesetz ist die Kartellierung verboten, soweit sie marktbeherrschend wirkt. Dieses Verbot hatte eine andere starke wirtschaftliche Konzentrationsbewegung in der Richtung nach einer gegenseitigen finanziellen Beteiligung hin zur Folge, da die Bildung von Konzernen nur dann verboten ist, wenn diese zum Monopol führt. Der Zweck, der mit dem Verbot der Kartelle verfolgt wurde, ist also durchaus nicht erreicht worden: man hat vielmehr nach anderen Formen und Möglichkeiten wirtschaftlicher Verständigung und Zusammenarbeit gesucht; die dabei gefundenen Auswege dürften in ihrer Wirkung den Kartellen wohl in keiner Beziehung nachstehen.

Den Gegensatz zur negativen Einstellung des Staates zu den Kartellen würde eine auf allen Gebieten der Wirtschaft konsequent durchgeführte Zwangskartellgesetzgebung bilden, die in einer völligen Überziehung sämtlicher Wirtschaftszweige mit Zwangskartellen die beste und erfolgreichste Wirtschaftsordnung erblickt. Es hat nicht an Stimmen gefehlt, die vor allem in der letzten Wirtschaftskrise in einer solchen Lösung den letzten Ausweg aus dem Chaos sahen. Freilich hätte ein solches Experiment zu einer Planwirtschaft oder zu einem Staatssozialismus geführt, einer Wirtschaftsordnung, die Erstarrung und Rückschritt im Wirtschaftsleben bedeutet und alle wirtschaftlichen Lebenskräfte lahm gelegt hätte. Der Versuch, die Wirtschaft in das Prokrustesbett einer Planwirtschaft zu spannen, ist, wie die Verhältnisse in Sowjetrußland zeigen, ein überaus gefährliches Unterfangen.

Da diese beiden extremen Fälle, nämlich die regierende und die

[22]) Vgl. Bilimovic, Das Kartellrecht Jugoslaviens, in: Zeitschrift für osteuropäisches Recht, N. F., 3. Jahrg., Heft 2.

konsequent bejahende Einstellung zu den Kartellen, praktisch nur von sehr geringer Bedeutung sind und beide Versuche einer Lösung des Problems „Staat und Kartell" gänzlich fehlgeschlagen haben, wollen wir uns mit diesen beiden Möglichkeiten nicht weiter befassen, sondern uns einer dritten Möglichkeit der Einstellung des Staates zu den Kartellen zuwenden, der eine viel größere Bedeutung zukommt. Nur zwischen den beiden Polen kann die richtige Lösung des Problems liegen; nicht Planwirtschaft und nicht freie Konkurrenzwirtschaft für sich allein kommen dem erstrebtem Ziel am nächsten, sondern eine vernünftige Synthese zwischen freier Wirtschaft und Planwirtschaft; diese muß aus beiden Wirtschaftsformen das Brauchbare herausnehmen, das Schädliche dagegen auszuschalten versuchen. Eine vorbehaltlose Anerkennung der Kartelle ist ebenso falsch wie ihre grundsätzliche Ablehnung. Ihre positiven volkswirtschaftlichen Funktionen zu fördern und die Gefahren einer wirtschaftlichen Schädigung zu verhindern, „ist Aufgabe einer über den Kartellen stehenden Macht, die der Staat überall dort erfolgreich ausübt, wo er nicht selbst durch wirtschaftliche Interessen gebunden und damit an einem überwirtschaftlichen Denken, Verhalten und Urteilen verhindert ist" [23]).

B. Die Kontrolle der Kartelle durch den Staat und die verschiedenen Arten der Kartellaufsicht.

Diese dritte Möglichkeit ist die Kontrolle der Kartelle durch den Staat; hier wird den Kartellen eine Existenzberechtigung nicht abgesprochen, sondern ihr Wirken einer allerdings graduell verschiedenen Überwachung unterzogen. Diese Überwachung kann sich darauf beschränken, Auswüchse und Ausschreitungen im Kartellwesen zu bekämpfen, um einen „Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellung" zu verhindern. Eine derartige Kartellaufsicht, die nur das Nachteilige des Organisationswesens und die Gefährdung des Wirtschaftslebens durch Zusammenschlüsse verhindern will, sei im weiteren Verlauf dieser Arbeit „r e s t r i k t i v e K a r t e l l a u f s i c h t" genannt. Betrachtet jedoch der Staat die Kartelle als „positive Wirtschaftsgebilde" und läßt er ihnen folglich unter gewissen Voraussetzungen eine staatliche Unterstützung zuteil werden, so sprechen wir von einer „p o s i t i v e n K a r t e l l a u f s i c h t". Wenn eine positive Kartellaufsicht meistens auch nur in Verbindung mit einer restriktiven Kartellaufsicht ausgeübt wird, so ist doch im Interesse einer Systematisierung eine derartige Un-

[23]) Huhle, Wirtschaftsdienst 1937, S. 1233.

terscheidung in eine Kartellaufsicht nach der restriktiven und nach der positiven Seite hin notwendig. Die dritte und vollkommenste Art der Überwachung ist die „totale Kartellaufsicht". Total ist die Kartellaufsicht dann, wenn die Entstehung und die gesamte Tätigkeit der marktregelnden Verbände einer planmäßigen und dauernden Kontrolle seitens des Staates oder einer der Wirtschaft übergeordneten Institution unterworfen ist. Da wir diese aus der tolerierenden Einstellung des Staates zu den Kartellen resultierenden Arten der Kartellaufsicht am besten an der Entwicklung der deutschen Kartellaufsicht betrachten können, wollen wir uns an dieser Stelle mit der Aufzeigung der Arten der Kartellaufsicht begnügen und uns im folgenden der Kartellaufsicht in Deutschland zuwenden.

II. Teil.

Die Entwicklung der deutschen Kartellaufsicht.

1. Abschnitt.

Die Zeit von der Entstehung der Kartelle bis zum Erlaß der Kartellverordnung im Jahre 1923.

1. Kapitel.

Die neutrale Einstellung des Staates zu den Kartellen bis zum Jahre 1923.

Die in den 70iger Jahren des vorigen Jahrhunderts beginnende Zusammenschlußbewegung stieß auf keinerlei rechtliche Schwierigkeiten, da der Staat entsprechend seiner klassischen-liberalistischen Einstellung Eingriffe in den Wirtschaftsablauf nicht vornahm. So verhielt er sich auch den Kartellen gegenüber neutral und überließ es der Rechtssprechung, „an die neuen Gebilde den Maßstab des allgemeinen Rechts zu legen“ [24]). Die Frage, ob Kartelle im Widerspruch mit der Gewerbefreiheit stünden, hat eine reichsgerichtliche Entscheidung verneint. Obwohl durch Kartelle die im § 1 der Gewerbeordnung garantierte Gewerbefreiheit stark eingeschränkt wurde, bot sich dennoch keine Möglichkeit, die Kartelle zu verbieten, da es sich nicht um obrigkeitliche Beschränkungen, sondern um solche, die auf private Initiative zurückzuführen waren, handelte. Das deutsche Recht hat die aus der Zusammenschlußbewegung sich ergebenden Kräfteverschiebungen dem Ausgleich des freien Marktes überlassen, „von der Voraussetzung ausgehend, daß gerade die Freiheit der Organisationsbildung jeweils den nötigen Gegendruck schaffen und damit das Gleichgewicht der Kräfte herstellen und aufrecht erhalten könne“ [25]).

Die Zeit bis zum Ausbruch des Weltkrieges ist durch die grundsätzlich neutrale Einstellung des Staates zu den Kartellen gekenn-

---

[24]) Schönfelder, Einbau der Kartelle in die staatliche Ordnung nach dem Gesetzgebungswerk der Reichsregierung v. 15. 7. 1933, Leipziger Diss., Dresden 1936, S. 23.

[25]) Isay-Tschierschky, Kartellverordnung 1925, S. 22.

zeichnet. Die Kartelle waren den allgemeinen Rechtsnormen unterstellt. Ein Eingreifen des Staates war also demnach nur möglich, wenn ein Kartellvertrag gegen die guten Sitten verstieß (§§ 138, 826 BGB.), wenn er ein gesetzliches Verbot verletzte (§ 134 BGB.) oder wenn eine Willenserklärung widerrechtlich durch Drohungen erzwungen worden war (§ 123 BGB.) [26]).

Nur in einem einzigen Fall sah sich der Staat gezwungen, seine neutrale Einstellung zu den Kartellen aufzugeben und von sich aus das Zustandekommen eines Kartells herbeizuführen. Als die wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Kalibergbau immer größer wurden und die Gefahr bestand, daß das bestehende Syndikat nicht mehr verlängert würde, wurde das Kaliwirtschaftsgesetz (25. Mai 1910) erlassen, das jedem Kaliwerk eine Beteiligungsziffer zuwies. Ob diese Maßnahme ein Zwangskartell begründet hat, ist bestritten. Die Wirkung dieses staatlichen Eingriffs kam jedenfalls der eines Zwangskartells fast gleich. So mußte der Staat aus zwingenden volks- und privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten in diesem einen Fall von seiner grundsätzlichen neutralen Einstellung zu den Kartellen abgehen und sich zu einer kartellfördernden Maßnahme entschließen.

Während im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte fast alle Staaten den Standpunkt der Nichteinmischung gegenüber den Kartellen verließen und in dieser oder jener Form zu der Kartellfrage Stellung nahmen, hat England, das in einer von „individualistischem Gewinnstreben“ [27]) getragenen Wirtschaftsordnung auch heute noch die zweckmäßigste Form wirtschaftlichen Zusammenlebens erblickt, seine ablehnende Haltung gegen eine irgendwie geartete Kartellaufsicht beibehalten. Es gibt in England kein Kartellgesetz; nur in wenigen Fällen bestehen Sondergesetze, die die Durchführung der für erforderlich gehaltenen Rationalisierungsmaßnahmen in bestimmten Wirtschaftszweigen ermöglichen. So hat z. B. Coal Mines Akt von 1930 den Kartellgedanken für sämtliche Distrikte verwirklicht; auch in der Trampschiffahrt hat der Staat einen Druck auf Kartellierung ausgeübt [28]). Im allgemeinen zeigt der Staat aber auch heute noch ein Widerstreben gegen alle Eingriffe in die privatwirtschaftliche Sphäre und nimmt grundsätzlich

---

[26]) Vgl. Beuchel, Grundsätze und wirtschaftliche Auswirkungen des deutschen Kartellrechts, Kölner Diss. 1929, S. 14.

[27]) Frankfurter Zeitung v. 28. Juli 1935, Englands Wirtschaft zwischen Individualismus und Kollektivismus.

[28]) Wir weisen darauf hin, daß es sich hier um Wirtschaftszweige handelt, in denen das Anlagevermögen und somit auch die fixen Kosten eine überdurchschnittliche Höhe erreichen; also selbst England mußte unter dem Druck der „starken wirtschaftlichen Kräfte“ seine neutrale Stellung zu den Kartellen wenigstens in einzelnen Fällen aufgeben.

noch die gleiche Stellung zu den Kartellen ein wie der Staat im Vorkriegsdeutschland.

Die Einstellung des Staates zu den Kartellen während des Krieges kann unberücksichtigt bleiben, da infolge der völlig veränderten wirtschaftlichen Verhältnisse das Problem Kartelle und Staat in ein ganz anderes Stadium trat. „Das eigentliche Kartellproblem, die Beschränkung des Wettbewerbs, ruhte in der Kriegszeit." [29])

Unmittelbar nach Kriegsende finden wir verschiedentlich kartellpolitische Eingriffe seitens des Staates. So wurden die Kohlen-, die Kali- und die Eisenindustrie und die Elektrizitätswirtschaft zwangskartelliert. Es wäre aber falsch, diese Zwangskartellierungen auf eine veränderte Grundeinstellung des Staates zu den Kartellen zurückzuführen; die in diesen für das gesamte Wirtschaftsleben überaus wichtigen Wirtschaftszweigen vorgenommenen Zwangskartellierungen waren als eine Vorbereitung für die Vergesellschaftung sämtlicher Produktionsmittel gedacht. Sozialisierung war das Endziel; die Errichtung von Zwangskartellen war nur als Vorstufe betrachtet worden [30]). Wir können daher diese Zwangskartellierungen nicht als Maßnahmen einer positiven Kartellaufsicht werten.

Da in der Nachkriegszeit sehr viele Kartellverbände die notwendige Rücksichtnahme auf das Gemeinwohl fehlen ließen, sich teilweise sogar zu einem autokratischen Preisdiktat verstiegen, wurde von den verschiedensten Seiten die Forderung nach einer strengen Staatsaufsicht gestellt; es wurde sogar ein radikales Kartellverbot gefordert. Andere Kreise gingen in ihren Forderungen weniger weit und begnügten sich mit einer restriktiven Kartellaufsicht. Diese sollte vor allem eine Ausnützung der Machtstellung der Kartelle verhindern, die in der Zeit der Inflation einerseits durch den Warenmangel und andererseits durch die infolge der Geldentwertung auftretende Flucht in die Sachwerte in ganz besonderem Maße gesteigert wurde.

2. Kapitel.

Die Kartelleinigungsstellen der Wirtschaftsverbände als Vorläufer einer Kartellaufsicht.

Da in den ersten Nachkriegsjahren die Bestrebungen, in Deutschland eine restriktive Kartellaufsicht einzuführen, immer stärker wurden, die Wirtschaft aber eine derartige Maßnahme als

[29]) Lehnich, Kartelle und Staat, Berlin 1927, S. 105.

[30]) Vgl. Wiehenkel, Kartelle als Hilfsorgane des Staates, Würzburg 1935, S. 12.

durchaus unerwünschte Einengung ihrer Betätigungsfreiheit empfunden hätte, beabsichtigte sie, die unleugbar bestehenden Mißstände von sich aus zu beseitigen. Zu diesem Zweck wurden von den Spitzenverbänden der Wirtschaft im Einvernehmen mit dem Reichswirtschaftsministerium sogenannte Kartelleinigungsstellen errichtet, die wir in unserer Untersuchung als Vorläufer einer Kartellaufsicht bezeichnen wollen und die schon deswegen nicht unerwähnt bleiben sollen, da auch in der jüngsten Zeit die wirtschaftliche Selbstverwaltungsorganisation im steigenden Maße an der Durchführung der Kartellaufsicht beteiligt wurde. Die Errichtung dieser Kontrollorgane bei den Wirtschaftsverbänden, von denen die im Jahre 1920 errichtete Kartellstelle beim Reichsverband der deutschen Industrie die wichtigste war, sollte also einen infolge der zunehmenden Kartellkritik drohenden staatlichen Eingriff in das Kartellwesen abwenden, indem sie Mißstände im Kartellwesen zu beseitigen und einen Interessenausgleich innerhalb des Kartells herbeizuführen suchte. Da sich die Reichsregierung in dem Bewußtsein, daß jede Art einer staatlichen Überwachung der Kartelle eine außerordentliche Verantwortung der aufsichtführenden Behörde auslösen müsse, bis zum Jahre 1923 allen Anträgen, die auf die Einführung einer systematischen Kartellkontrolle abzielten, widersetzte, kam den bei den Wirtschaftsverbänden errichteten Kartellstellen eine nicht geringe Bedeutung zu. Wenn diese Kontrollstellen dennoch die Einführung einer restriktiven Kartellaufsicht, wie sie die Kartellverordnung brachte, nicht abwenden konnten, so lag das einerseits daran, „daß sich die Autorität der Kartellstelle den . . . sich rapide steigernden organisatorischen Schwierigkeiten gegenüber nicht im ausreichenden Maße durchzusetzen vermochte“ [31]), andererseits dürfte auch die geistige Einstellung der Wirtschaftsverbände und die starke Zersplitterung des Verbandswesens nicht unwesentlich für die Nichterreichung des gesteckten Zieles verantwortlich gewesen sein.

Der Charakter der Kartellstellen wurde durch die Kartellverordnung jedoch nicht geändert, die Möglichkeit einer Austragung von Beschwerden vor diesen privaten Stellen ist in § 14 der Kartellverordnung verankert [32]). Wie einem Aufsatz von Herle [33]) zu entnehmen ist, erweiterte sich sogar seit Ende 1923 die Tätigkeit der Kartellstelle des Reichsverbands der deutschen Industrie durch die Einführung der amtlichen Kartellaufsicht. Aus begreiflichen Gründen suchte das Reichswirtschaftsministerium, bevor es sich

---

[31]) Isay-Tschierschky, a. a. O., S. 35.
[32]) Vgl. Fischer-Lehnich, Das Kartellgesetz, Berlin 1924.
[33]) Die Stellung der deutschen Industrie zum Kartellproblem, in: Kartellrundschau 1927.

selbst zum Einschreiten entschloß, die streitenden Parteien nach Möglichkeit im Wege des Einigungsverfahrens zu einem Ausgleich zu bringen. Die wichtigste Funktion dieser Einigungsstelle bestand darin, „Kartellbeschwerden durch sachverständige Vermittlung auf dem Einigungswege beizulegen". Sie wollten also im Gegensatz zu der Rechtsprechung des Kartellgerichts und auch zu den in der Kartellverordnung gegebenen Eingriffsbefugnissen des Reichswirtschaftsministeriums gewaltsame Eingriffe in die Kartellpolitik vermeiden, da diese nach ihrer Ansicht geeignet sind, unbeabsichtigte Schäden einer sonst gesunden Kartellpolitik herbeizuführen [34]). Ein gewisser Vergleich mit der erst neuerdings getroffenen Regelung, wonach die Wirtschaftsorganisation zur Mitwirkung bei der Kartellaufsicht herangezogen wird, drängt sich hier auf. Auch heute wird, wie wir später noch näher sehen werden, das Reichswirtschaftsministerium erst dann einschreiten, wenn die bei der Aufsicht mitwirkenden Organisationen der gewerblichen Wirtschaft alle Möglichkeiten, einen Ausgleich herbeizuführen, vergeblich versucht haben. Da aber die heutige Durchführung der Kartellaufsicht auf ganz anderen Voraussetzungen aufgebaut ist, kann es sich hier nur um einen sehr unvollkommenen Vergleich handeln.

2. Abschnitt.

Die Zeit von 1923 bis zur Machtübernahme durch den Nationalsozialismus

1. Kapitel.

Die Einführung der restriktiven Kartellaufsicht durch die Kartellverordnung von 1923.

Die Verordnung gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellung vom 2. November 1923 kam endlich der Forderung nach Schaffung eines Kartellgesetzes nach. Allerdings entsprach die — wie man sie kurz bezeichnete — Kartellverordnung den Erwartungen, die man an sie knüpfte, nicht in allen Punkten. Zunächst dürften diejenigen enttäuscht gewesen sein, die in einem Verbot der Kartelle die erste Voraussetzung für die Gesundung der darniederliegenden Wirtschaft erblickten. Aber auch von einer weitgehenden vorbeugenden Überwachung der Kartelle, die man im Parlament und in Kreisen der Wissenschaft gefordert hatte, sah

[34]) Fischer-Lehnich, a. a. O., S. 69.

man aus verschiedenen Gründen ab. So kam es weder zu der Errichtung eines Kartellamtes noch zum Aufbau eines Kartellregisters. Auch zu der häufig gewünschten Mitwirkung der Verbraucher bei Kartellverhandlungen konnte man sich nicht entschließen. Eine derartige Ausgestaltung hätte die Durchführung dieser Überwachung viel zu kompliziert und kostspielig werden lassen, vor allem wollte auch die Regierung keine so große Verantwortung, wie sie eine umfangreiche Kartellaufsicht mit sich gebracht hätte, übernehmen.

Die Einstellung des Staates zu den Kartellen hat sich mit dem Erlaß der Kartellverordnung geändert. Bis dahin hatte der Staat sie weder förmlich gebilligt noch ihre Existenz als mit der Rechtsordnung nicht vereinbar abgelehnt. Die Kartellverordnung bringt jedoch eine rechtliche Anerkennung der Kartelle[35]). Nach der amtlichen Begründung zur Kartellverordnung würde durch eine Vernichtung der Kartelle „die volkswirtschaftlich bedeutsame Funktion verkannt werden, zu welcher verantwortungsbewußte Erzeugerorganisationen gerade in der augenblicklichen Wirtschaftskrise berufen erschienen". Demnach sind wir also berechtigt, von einer tolerierenden Einstellung des Staates zu den Kartellen zu sprechen. Den aus den Kartellzusammenschlüssen drohenden Gefahren sollte aber energisch begegnet und die Interessen der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls sollten hinreichend geschützt werden. So beschränkte sich die Reichsregierung auf eine ausschließlich restriktive Kartellaufsicht; „man stellte sich nicht auf den Standpunkt, daß die Kartelle zu fördern seien, wenn sie gut sind, sondern man zog lediglich den einseitigen Schluß, daß die Kartelle zu zügeln seien, wenn sie schlecht sind, d. h. ihre Macht mißbrauchen"[36]). Die Einwirkung des Staates auf die Kartellpolitik hielt sich demnach auch in mäßigen Grenzen; man konnte sich von der damals herrschenden Grundauffassung, daß die Wirtschaft von staatlichen Eingriffen möglichst frei gehalten werden müsse, nur schwer trennen. Die Eingriffsrechte des Staates wurden „mit allen Sicherungen staatsrechtlicher Art umgeben, die den damaligen Anschauungen von der staatsfreien Sphäre des Bürgers und den Grundsätzen der Gewaltenteilung entsprachen. Für die Entscheidung, ob ein Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellung vorliege,

---

[35]) Isay vertritt die Ansicht, daß die Anerkennung der zivilrechtlichen Gültigkeit der Kartellverträge für die deutschen Verhältnisse nichts Neues sei, da seit der Entscheidung des Reichsgerichts v. 4. 2. 1897 die Wirksamkeit der Kartellverträge niemals mehr grundsätzlich bezweifelt wurde (Isay-Tschierschky, a. a. O., S. 9). Wesentlich ist jedoch, daß der Staat von sich aus diese Gebilde anerkannte und die Beurteilung, ob sie erlaubt oder unerlaubt sind, nicht mehr der Rechtsprechung überließ.

[36]) Callmann, Das deutsche Kartellrecht, Berlin 1934, S. 281.

wurde ein Kartellgericht [37]) geschaffen, das den Einflussen der Verwaltung entrückt mit richterlicher Unabhängigkeit zu urteilen hatte" [38]).

Im folgenden sollen nun die für unsere Untersuchung wesentlichen Bestimmungen der Kartellverordnung einer kurzen Betrachtung unterzogen werden [39]).

Bei den durch die Kartellverordnung geschaffenen Eingriffsmöglichkeiten der Kartellaufsichtsorgane können wir zwei Gruppen unterscheiden:

1. restriktive Maßnahmen, die die Interessen der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls, also in erster Linie die Abnehmerkreise, vor einem Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellung schützen sollen.
2. restriktive Maßnahmen, die die Belange von Kartellmitgliedern und Außenseitern wahren sollen.

Ad 1. Die für die innere Einstellung des Staates zu den Kartellen charakteristische und die für den Geist, aus dem heraus die Kartellverordnung entstanden ist, bezeichnendste Bestimmung finden wir in § 4, der dem Reichswirtschaftsministerium das Recht einräumt, unter gewissen Voraussetzungen die Nichtigkeit des Kartellvertrages beim Kartellgericht zu beantragen. Außerdem hat der Reichswirtschaftsminister das Recht, von sich aus anzuordnen, daß jeder an dem Vertrag oder Beschluß Beteiligte jederzeit fristlos den Vertrag kündigen oder von dem Beschluß zurücktreten kann (§ 4 Abs. 1 Ziff. 2); ferner kann der Reichswirtschaftsminister verlangen, daß ihm Abschrift aller zur Durchführung des Vertrages oder Beschlusses getroffenen Vereinbarungen und Verfügungen einzureichen ist und daß diese Maßnahmen erst nach Zugang der Abschrift in Kraft treten. Die Voraussetzungen für ein Eingreifen liegen dann vor, wenn durch einen Beschluß oder einen Vertrag der in § 1 Kartellverordnung bezeichneten Art oder einer bestimm-

[37]) Durch das Gesetz über das Reichsgericht vom 25. Februar 1938 ist mit Wirkung vom 1. April 1938 das Kartellgericht in dem Reichswirtschaftsgericht aufgegangen. Durch diese Regelung wird bezweckt, daß die spezifischen Kartellfragen unter einem erweiterten Gesichtspunkt betrachtet werden. Die Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht sieht darin auch „eine Rückwirkung auf das gesamte Gebiet des Kartellrechts. Die Kartelle sind geschwächt in ihrer Sonderstellung, sie erscheinen auf einmal als ein Stück Wirtschaft schlechthin". (ZAfDR, 15. März 1938.)

[38]) Vgl. Billich, Vier Jahre nationalsozialistische Kartellpolitik, in: Der deutsche Volkswirt 1936/37, S. 2025.

[39]) Die Kartellverordnung beschränkt sich nicht, wie die Bezeichnung „Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellung" vermuten lassen könnte, auf Verbände mit Monopolstellung. § 1 der Verordnung läßt bereits erkennen, daß der Kartellbegriff in einem viel weiteren Sinn zu verstehen ist.

ten Art seiner Durchführung die Gesamtwirtschaft oder das Gemeinwohl gefährdet wird. Im Abs. 2 des § 4 sind einige Tatbestände, die eine Gefährdung einer Gesamtwirtschaft oder des Gemeinwohls bedeuten würden, exemplifikatorisch angeführt.

Fälle, in denen der Reichswirtschaftsminister gemäß § 4 Ziff. 1-3 Maßnahmen ergriff, sind nur sehr wenige bekannt geworden, was nicht ohne weiteres den Schluß zuläßt, daß diesen Bestimmungen der Kartellverordnung keine besondere Bedeutung zukäme. Ihre Wirkung kann vor allem potentiell sein; allein die Möglichkeit eines Einschreitens des Reichswirtschaftsministers kann manches Kartell veranlassen, sich bei seiner Politik eine gewisse Mäßigung aufzuerlegen.

Ad 2. Von weit größerer praktischer Bedeutung sind die Bestimmungen der Kartellverordnung, die die Interessen der Kartellmitglieder und der Kartellaußenseiter schützen sollen. Einschlägig sind hier die §§ 8 u. 9 KV. § 8 ermöglicht bei Vorliegen eines wichtigen Grundes jedem Beteiligten die fristlose Kündigung von Verträgen und Beschlüssen der in § 1 der Verordnung bezeichneten Art[40]); § 9 unterwirft bestimmte Maßnahmen des sog. Organisationszwanges der Kartelle einer Präventivzensur[40]).

So wird die in der Kartellverordnung verankerte Aufsicht dadurch noch verschärft, daß die Selbsthilfemaßnahmen der Kartelle, die unter Umständen einen gewissen Ausgleich für das Fehlen einer positiven Kartellaufsicht hätten bieten können, geschwächt wurden. Der § 8, der durch die Einführung der Möglichkeit einer fristlosen Kündigung für sämtliche Kartelle ohne Rücksicht auf die Rechtsform, in die sie gekleidet sind, eine Schwächung des inneren Organisationszwanges der Kartelle herbeiführte, sollte ebenfalls zur Auflockerung der Preisbindungen beitragen. Daß das Kartellgericht die privatwirtschaftlichen Belange der Kündigenden hauptsächlich in den ersten Jahren des Bestehens der Kartellverordnung bei weitem mehr berücksichtigte als die allgemein-wirtschaftlichen Interessen, ist für die damalige Einstellung zur Kartellfrage charakteristisch und hat der Absicht des Gesetzgebers völlig entsprochen. Dagegen weisen Lehnich-Fischer in ihrem Kommentar zur Kartellverordnung schon darauf hin, daß „bei der Prüfung aller Umstände, die für und gegen die Zulässigkeit der Kündigung sprechen, nicht außer acht bleiben könne, inwieweit etwa selbst das Kartell in besonderem Maße der Förderung der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls dient und diese Förderung durch eine Kündigung aus rein privatrechtlichen Gründen beeinträchtigt werden

[40]) Siehe hierüber ausführlich: Kommentare von Callmann, S. 366 ff., Müllensiefen (Das neue Kartell-, Zwangskartell- und Preisüberwachungsrecht, S. 64 ff.) und Isay-Tschierschky, Kartellverordnung, Mannheim 1925.

kann“ [41]). Im allgemeinen läßt sich jedoch sagen, daß vor allem in den ersten Jahren des Bestehens der Kartellaufsicht das Eingreifen der Staatsgewalt darauf gerichtet war, das liberalistische Individualprinzip zur Geltung zu bringen, „auch wenn an sich vielleicht gesamtwirtschaftliche Interessen eine Stärkung gerade der Organisation hätten wünschenswert erscheinen lassen“ [42]). Durch die Einführung einer Präventivzensur für Sperren verliert der äußere Organisationszwang erheblich an Bedeutung; denn die beabsichtigten Maßnahmen sind nicht nur dann, wenn sie eine Gefährdung der Gesamtwirtschaft oder des Gemeinwohls enthalten würden, zu versagen; es ist vielmehr auch zu prüfen, ob nicht eine „unbillige Einschränkung der wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit des Betroffenen“ gegeben ist. Liegt eine solche Einschränkung vor, so hat die beabsichtigte Maßnahme ohne Rücksicht auf die volkswirtschaftlichen Interessen zu unterbleiben. Erst in den letzten Jahren machte sich eine gewisse Zurückdrängung des Individualprinzips und eine stärkere Betonung allgemein-wirtschaftlicher Interessen bemerkbar. Durch diese beiden Bestimmungen der Kartellverordnung wurde also das restriktive Moment der Verordnung noch ganz besonders unterstrichen, da die den Kartellen für die Durchführung ihrer Politik zur Verfügung stehenden Waffen einseitig in ihrer Wirksamkeit stark beeinträchtigt wurden. So bringen nicht nur die öffentlich-rechtlichen Bestimmungen des § 4 der Kartellverordnung diese — eine allerdings unmittelbare — restriktive Kartellaufsicht, sondern auch die privatrechtlichen Vorschriften der §§ 8 u. 9 kommen in ihrer Wirkung einer, wenn auch nur indirekt wirksamen, restriktiven Kartellaufsicht gleich. Gerade in diesen Bestimmungen kommt so recht der Kompromißcharakter der Verordnung zum Ausdruck [43]). Dieser offenbart sich jedoch nicht nur, wie Metzner [44]) meint, in dem Kündigungsparagraphen 8, sondern auch in der in § 9 festgelegten Einschränkung des äußeren Organisationszwanges [45]).

Wesentlich für unsere Untersuchung ist, daß sich die Kartellverordnung von 1923 ausschließlich auf die Abwehr der von den Kartellen drohenden Gefahren beschränkte. Das notwendige Korrelat zu diesen restriktiven Bestimmungen der Verordnung wäre eine Förderung volkswirtschaftlich erwünschter Kartellzusammenschlüsse gewesen. Die amtliche Begründung zur Kartellverordnung

---

[41]) Lehnich-Fischer, a. a. O., S. 223.
[42]) Vgl. von Katzler, in: Bankarchiv vom 15. II. 1935.
[43]) Vgl. Metzner, Das Kartellgesetz, in: Kartellrundschau 1924, S. 313 ff.
[44]) Kartellrundschau 1924, S. 439.
[45]) Ein weiteres Eingehen auf die eben angeführten Bestimmungen würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen. Es sei daher auf die schon angegebenen Kommentare zur Kartellverordnung hingewiesen.

wies sogar auf die Möglichkeit hin, daß sie „diese Organisationen (nämlich die Kartelle) durch ihre Reinigung dazu befähigen wolle, der Anbahnung einer lauteren Geschäftsgebarung, der Verbreitung rationeller Produktionsmethoden und einer Vereinheitlichung der Preisbildung zu dienen". Die praktische Handhabung der Verordnung hat sich allerdings in einer rein restriktiven Aufsicht erschöpft.

Vor allem sollte durch die Kartellverordnung auch die Möglichkeit geschaffen werden, „den einzelnen vor Maßnahmen der großen Unternehmerorganisationen dadurch zu schützen, daß ihm seine Handlungsfreiheit unter bestimmten Voraussetzungen gesichert oder wieder gegeben wird" [46]) [47]).

Auf Grund der im Vorstehenden geschilderten ausschließlich restriktiven Art der Kartellaufsicht sah sich Isay veranlaßt, von einem neuen Zweig der Polizei, nämlich der Kartellpolizei, zu sprechen. Er bezieht sich auf die Bestimmung des Allgemeinen Landrechts (§ 10 ALR. II, 17, heute § 14 des Pol.Verw.Ges. vom 1. Juni 1931), wonach es das Amt der Polizei ist, „die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publikum oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen". Wenn Isays Lehre von der Kartellpolizei auch keineswegs unbestritten blieb, so kann doch der Standpunkt vertreten werden, daß die durch die Kartellverordnung von 1923 eingeführte Kartellaufsicht eine Funktion polizeilichen Charakters im weitesten Sinne (Gewerbepolizei) darstellt. Es ist keine abwegige Ansicht, die Schönfelder vertritt, daß „die Anwendung der Grundsätze der Polizeirechtswissenschaft genau dem Geiste der Verordnung entspricht, die nur dann Eingriffe in das Wirtschaftsleben gestattet, nur dann die persönliche Freiheit des einzelnen einschränkt, wenn dies zur Abwendung von Gefahren für die Gesamtheit unerläßlich notwendig ist" [48]).

Durch das Gesetzgebungswerk der Reichsregierung vom 15. Juli 1933 hat die Kartellaufsicht, wie wir später noch näher darlegen werden [49]), eine Ergänzung und Ausweitung nach der Richtung der positiven Kartellaufsicht hin erfahren und durch den Erlaß vom 12. November 1936 wurde sie zu einer totalen. Ebenso hat sich aber auch nach der Machtübernahme der Polizeibegriff nach deutschem Recht erweitert. Seit dem Aufkommen des Rechtsstaates stand der Polizeibegriff in Deutschland in engem Zusammenhang mit den

---

[46]) Ein Zugeständnis an die, die ein Kartellverbot gefordert haben.
[47]) Delpanko, Kartellverordnung und „freie Konkurrrenz", in: Kartellrundschau 1927, S. 439.
[48]) Schönfelder, a. a. O., S. 39 ff.
[49]) Vgl. S. 32 dieser Arbeit.

Theorien vom Staate selbst und seinen Aufgaben. Nach der Lehre vom beschränkten Staatszweck war der Staat nur insoweit berechtigt, die Freiheit der Staatsbürger einzuschränken, als es notwendig erschien, damit die Freiheit und Sicherheit aller bestehen könnte. So beschränkte der damalige Polizeibegriff die Aufgabe der Polizei auf den Sicherheitszweck und auf die Gefahrenabwehr. Dagegen vertritt „der heutige Staat die Grundsätze der Totalität . . . In einem solchen Staat können der Polizei wesentlich umfassendere Aufgaben zukommen als in seinem Vorgänger . . . Bei dem Verhältnis, das nunmehr zwischen dem Staat und dem einzelnen besteht, gibt es keine staatsgewaltfreie Sphäre des einzelnen mehr. Es ist daher auch grundsätzlich nicht ausgeschlossen, auf anderen Gebieten als denen der bisherigen Polizei mit Befehl und Zwang vorzugehen“ [50]). Diesem erweiterten Polizeibegriff steht also auch eine erweiterte Kartellaufsicht gegenüber, so daß wir berechtigt sind, auch heute noch von einer Kartellpolizei zu sprechen.

Die mit dem Erlaß der Kartellverordnung in Deutschland eingeführte restriktive Kartellaufsicht, die das Kartellproblem durch eine staatliche Überwachung der Kartelle einer Lösung zuführen sollte, war der erste derartige Versuch und diente daher auch verschiedentlich anderen Ländern als Vorbild. Norwegen war das erste Land, das sich nach Deutschland zu der Einführung einer Kartellaufsicht entschloß. Es hat ebenso wie Deutschland eine tolerierende Einstellung zu den Kartellen eingenommen; denn es „herrschte doch volle Einstimmigkeit darüber, daß die ökonomische Konzentrationsbewegung nicht nur Ausdruck einer notwendigen Entwicklung war, sondern auch wesentliche Vorteile umschließt“ [51]). Man war sich darüber klar, daß es wenig rationell wäre, ein Kartellverbot zu erlassen; doch wollte man verhindern, daß die marktregelnden Verbände „nach ihrem Belieben“ handelten. Daher nahm auch die Handhabung des Gesetzes keineswegs „eine streng abweisende Haltung gegenüber Zusammenschlüssen“ [52]) ein. Die Allgemeinheit der Verbraucher vor mächtigen Kartellen zu schützen, war ebenso wie in Deutschland das Ziel der restriktiven Kartellaufsicht. In der Art der Durchführung dieser restriktiven Kartellaufsicht ging aber Norwegen einen erheblichen Schritt weiter. Die auch in Deutschland vor Erlaß der Kartellverordnung vielfach geforderte Anzeigepflicht für marktregelnde Verbände wurde in Norwegen eingeführt. So war Norwegen das erste Land, das sich zur Einführung eines Kartellregisters entschlossen hat. Dieses Kartell-

[50]) Eichner, Zum Neubau des deutschen Polizeirechts, in: Deutsche Verwaltungsblätter 1934, S. 119.

[51]) Andersen, Die Aufsicht über Trusts und Kartelle in Norwegen, Kartellrundschau 1933, S. 77 ff.

[52]) Andersen, a. a. O.

register beschränkt sich nicht nur auf eine Aufzeichnung der vorhandenen marktregelnden Verbände, auch die Festsetzung neuer Preistarife oder andere marktregelnde Vereinbarungen sind zu melden. Die eingehenden Meldungen werden von dem Kontrollkontor untersucht; sollten volkswirtschaftlich nachteilige Maßnahmen von den marktregelnden Verbänden ergriffen werden, so bestehen ähnlich wie in der deutschen Kartellverordnung verschiedene Möglichkeiten des Eingreifens. In größerem zeitlichen Abstand folgten auch in anderen Ländern Kartellgesetze, auf die wir im Laufe der Arbeit gelegentlich noch hinweisen werden.

2. Kapitel.

Die Verschärfung der restriktiven Kartellaufsicht durch die Kartellnotverordnung (KNV) und die Änderungsverordnung vom 14. Juni 1932.

Nach dem Inkrafttreten der Kartellverordnung ist in Deutschland die Diskussion über die Kartellaufsicht keineswegs verstummt. Die an den Kartellen interessierten Kreise führten vornehmlich die infolge der elastischen Grundlage der Kartellverordnung eingetretene Unsicherheit und Beunruhigung der kartellierten Wirtschaft und die durch den § 8 gefährdete Vertragstreue als gegen die Verordnung sprechende Argumente an[53]). Auf der kartellfeindlichen Seite hielt man die Wirkungen der Verordnung für unzureichend und forderte eine Verschärfung der staatlichen Eingriffsmöglichkeiten. Den Höhepunkt erreichte die Diskussion auf dem Salzburger Juristentag im Jahre 1928, auf dem vor allem eine scharfe Trennung der öffentlich-rechtlichen Seite und der privatrechtlichen Seite der Kartelle gefordert wurde. Die Richtlinien zur öffentlich-rechtlichen Seite der Kartelle verfolgten eine gewisse Abschwächung der restriktiven Kartellaufsicht, was aus der Absicht hervorging, eventuellen Maßnahmen des Reichswirtschaftsministeriums — unmittelbares Eingriffsrecht der Reichsregierung wurde bereits damals gefordert — die Anhörung eines Sachverständigen-Ausschusses vorangehen zu lassen und gegen Anordnungen des Reichswirtschaftsministeriums dem Betroffenen ein Beschwerderecht an das Reichsverwaltungsgericht einzuräumen. An Stelle der privatrechtlichen Bestimmungen der Kartellverordnung, die, wie wir festgestellt haben, eine indirekt wirksame restriktive Kartell-

[53]) So stellte der Reichsverband der deutschen Industrie u. a. die Forderung auf: Wahrung der Vertragstreue und Rechtssicherheit. (Vgl. hierzu Ztschr. f. d. ges. Handels- und Konkursrecht, 1933, S. 225 ff.)

aufsicht herbeiführen sollten, sollten die Grundsätze des Bürgerlichen Rechts maßgebend sein. Vor allem wurde eine Aufhebung des § 9 und eine erhebliche Schwächung der Wirkung des § 8 verlangt. Jedoch fanden die Vorschläge des Salzburger Juristentages auf Regierungsseite kein Gehör.

Die im Jahre 1930 erlassene Kartellnotverordnung brachte sogar eine wesentliche Verschärfung der Kartellaufsicht und gab „der Regierung starke Waffen im Kampf gegen die Preisbindungen an die Hand“ [54]). Es wäre jedoch verfehlt, wollte man die Kartellnotverordnung als ausschließliches Produkt der Diskussion über die Zweckmäßigkeit der Kartellaufsicht betrachten. Vor allem hat auch die Krise, in der sich damals die deutsche Volkswirtschaft befand, ganz wesentlich zum Zustandekommen dieser Notverordnung beigetragen. Die letzte Ursache der Kartellnotverordnung ist in der unter der Regierung Brüning betriebenen Deflationspolitik zu suchen. Die unzureichende Anpassung gerade der gebundenen Preise an die gesunkene Kaufkraft der Massen erforderte für die Regierung eine Handhabe, sich gegen Widerstrebende schnell und wirksam durchsetzen zu können. So wurde durch die Kartellnotverordnung die Reichsregierung unmittelbar ermächtigt, Verträge oder Beschlüsse, die Verpflichtungen über die Art der Preisfestsetzung oder die Forderung von Preisen enthalten, für nichtig zu erklären oder eine bestimmte Art ihrer Durchführung zu untersagen, wenn die Wirtschaftlichkeit der Erzeugung oder des Verkehrs mit Waren oder Leistungen beeinträchtigt oder die wirtschaftliche Handlungsfreiheit in volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigter Weise eingeschränkt werden sollte. Daß das Eingriffsrecht unmittelbar in die Hand der Reichsregierung gelegt wurde und nicht mehr die Entscheidung des Kartellgerichts maßgebend war, bedeutete eine erhebliche Verschärfung der restriktiven Kartellaufsicht. Diese Ermächtigung wurde allerdings nur dazu benützt, einen Druck auf die Kartellpreise auszuüben. Die Kartelle selbst blieben in ihrem Bestand unberührt.

Unter der erwähnten Voraussetzung kann die Reichsregierung auch die Eingangszölle für zollpflichtige Waren, auf die sich die betreffenden Bindungen beziehen, herabsetzen oder aufheben.

Eine weitere Verschärfung der restriktiven Kartellaufsicht bedeutet auch die Ausdehnung des Eingriffsrechts der Reichsregierung auf die sog. Preisbindungen der zweiten Hand. Allerdings blieb diese vom Gesetzgeber angestrebte Erweiterung der Kartellaufsicht ohne jegliche Wirkung, da sich die Ziviljudikatur auf den Standpunkt stellte, daß bei diesen Vereinbarungen zwischen einem

---

[54]) Wolf, Die Kartellnotverordnung, Kartellrundschau 1930, S. 509.

Unternehmer und dem von ihm belieferten Einzelhändler das zum Kartellbegriff erforderliche gesellschaftliche Verhältnis fehle[55]).

Die durch die Kartellnotverordnung erfolgte Erweiterung der bisherigen Staatsaufsicht bewegte sich durchaus in der gleichen Richtung wie die Kartellverordnung. Es wurde also die restriktive Kartellaufsicht gefördert und das Streben, vor allem die Abnehmer vor den Gefahren einflußreicher Kartelle zu schützen, verstärkt. Im übrigen kommt der Kartellnotverordnung im Rahmen unserer Untersuchungen keine besondere Bedeutung zu, da sie ja, wie schon erwähnt, in erster Linie im engsten Zusammenhang mit den damals ergriffenen Maßnahmen zur Überwindung der Krise stand.

Die bis zum Jahre 1933 ergangenen, die Kartelle betreffenden Verordnungen sind fast sämtliche auf eine Auflockerung des Preisgefüges bzw. auf eine Senkung des gesamten gebundenen Festpreissystems gerichtet. Es sind fast ausschließlich Maßnahmen, die nur von vorübergehender Bedeutung sind und die damalige schwere Krise lindern sollten.

Von nicht nur vorübergehender Bedeutung ist die Änderungsverordnung v. 14. Juni 1932. Auch sie bewegt sich in der gleichen Richtung wie die anderen bisher ergangenen, die Kartelle betreffenden Gesetze und Verordnungen. Durch die Einfügung der §§ 9a und 9b in die Kartellverordnung werden die Rechte des von einer Sperre Betroffenen erweitert, wodurch der äußere Organisationszwang eine neue Schwächung erfuhr. Auf Grund des neu eingefügten § 9a kann der Vorsitzende des Kartellgerichts oder die zuständige Stelle auf Antrag eines Beteiligten eine Entscheidung nach § 9 ändern, wenn sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben. Fallen also die Voraussetzungen, die für die Einwilligung in die Verhängung einer Sperre entscheidend waren, weg, so ist den Betroffenen durch diese Bestimmung die Möglichkeit gegeben, dies von sich aus geltend zu machen. Durch § 9b erhält der von einer Maßnahme des äußeren Organisationszwanges Betroffene das Recht, auf eigenen Antrag hin beim Kartellgericht feststellen zu lassen, ob eine S p e r r e vorliegt und damit die in § 9 vorgeschriebene Genehmigungspflicht verletzt wurde.

Zusammenfassend läßt sich über die Entwicklung der Kartellaufsicht bis zum Jahre 1933 sagen, daß die Kartellgesetzgebung ausschließlich restriktiven Charakter hatte. „Wie wir in der Politik nur ein reines Verhütungsrecht kannten, so hatten wir ein solches negatives Recht auch in der Wirtschaft, wofür das Kartellgesetz von 1923 den besten Beweis liefert. Dieses sagt lediglich, was verboten ist, wann Kartellbestimmungen nichtig sind und unter welchen Umständen ein Kontrahent fristlos kündigen kann, unter-

[55]) Vgl. Frankfurter Zeitung v. 24. März 1936.

läßt es aber vollkommen, irgend welche produktiven Wege zum Nutz und Frommen unserer Gesamtwirtschaft zu weisen."[56]) Eine grundlegende Änderung der Kartellaufsichtsgesetzgebung trat erst mit dem Gesetzgebungswerk der Reichsregierung vom 15. Juli 1933 ein. Bevor wir aber die Weiterentwicklung der Kartellaufsicht unter der nationalsozialistischen Wirtschaftsführung betrachten, müssen wir einige grundsätzliche Ausführungen über die nationalsozialistische Wirtschaftsauffassung und die daraus resultierende Einstellung zu den marktregelnden Verbänden vorausschicken.

3. Abschnitt.

Die Zeit von der Machtübernahme bis zum Erlaß vom 12. November 1936.

1. Kapitel.

Die Stellung des nationalsozialistischen Staates zu den Kartellen und seine ersten gesetzgeberischen Maßnahmen.

A. Gedanken zur nationalsozialistischen Wirtschaftsauffassung.

Besonders seit Eintritt der Weltwirtschaftskrise machte sich eine immer stärker werdende Intervention des Staates auf wirtschaftlichem Gebiet bemerkbar. So war das in den letzten Jahren vor der Machtergreifung entstandene Wirtschaftsrecht überaus umfangreich und ließ fast kein Gebiet der Wirtschaft unberührt. Das soviel gerühmte „freie Spiel der Kräfte" mußte sich auf den meisten Gebieten eine nicht unmerkliche Einschränkung gefallen lassen. Jedoch waren all diese Maßnahmen nur als Übergangserscheinung gedacht, die verantwortlichen Wirtschaftspolitiker wollten keineswegs den Bedürfnissen der durch den technischen Fortschritt veränderten Wirtschaftslage entgegen kommen, sondern hielten vielmehr an der Fiktion einer schon längst nicht mehr bestehenden Trennung von Staat und Wirtschaft fest. Vielfach gab man sogar der infolge der Krise notwendig gewordenen Reglementierung des Wirtschaftslebens die Schuld an dem katastrophalen wirtschaftlichen Niedergang. Erst nach der Machtübernahme durch den Nationalsozialismus erfolgte eine gründliche Revision des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft.

Der Nationalsozialismus lehnte die Scheidung zwischen einer „öffentlichen" und einer „privaten" Sphäre, wie sie die auf der Na-

[56]) Die deutsche Volkswirtschaft 1933.

turrechtsphilosophie gründende soziale Ordnung des Liberalismus kannte, als mit seiner Weltanschauung unvereinbar ab. Denn „der totale Staat umfaßt, wie der Staat der Antike, alle Bereiche des völkischen Lebens und infolgedessen auch die Wirtschaft, die somit zur „öffentlichen" oder „Gemeinwirtschaft" wird"[57]). Diese neue Wirtschaftsordnung, die der Nationalsozialismus zu verwirklichen bestrebt ist und zum Teil schon verwirklicht hat, kann nicht Selbstzweck sein, „sondern sie dient der sozialistischen Ordnung des Volkes"[58]). Die Gestaltung dieser Wirtschaftsordnung hängt ausschließlich von den Interessen des Volkes ab. „Eine solche Wirtschaft ist weder totale Staatswirtschaft, die vom Staate durch bürokratische Mittel als Ganzes verwaltet wird, noch ist sie die gesellschaftliche Interessenwirtschaft, die in völliger Ablösung von der politischen Ordnung nichts als den höchsten individuellen Nutzen erstrebt."[59]) Der nationalsozialistische Staat beansprucht die Lenkung der Wirtschaft; unter der Führung des Reiches, unter der sie steht, erhält sie „Ziel, Richtung und Sinn"[60]). Dabei beabsichtigt aber der Staat durchaus nicht selbst zu wirtschaften, denn „nur wenn der Arbeitswille und die Tüchtigkeit des einzelnen angestachelt und wachgehalten werden, ist mit dem größtmöglichen Erfolg der Wirtschaft, ja mit einem Erfolg überhaupt, zu rechnen"[61]). Es gilt also, eine Synthese zu finden zwischen einer Wirtschaft, die frei und gebunden ist, „frei, indem die persönliche Schöpferkraft und Leistung in ihr wirksam ist, gebunden, indem sie dem völkischen Lebensgesetz vorbehaltlos verpflichtet ist"[62]).

B. Die Stellung des nationalsozialistischen Staates zu den Kartellen.

Der Anspruch des nationalsozialistischen Staates auf die Führung und Steuerung der Wirtschaft hatte zwangsläufig eine Stellungnahme zu den Kartellen erforderlich gemacht. Denn, „die Entwicklung des deutschen Wirtschaftsrechts nach den Grundsätzen einer vorwiegend staatlichen Berechtigung mußte notwendig zu einer Auseinandersetzung mit dem Kartellproblem führen"[63]). Da zur Zeit der Machtübernahme die Voraussetzungen und Vorbedin-

---

[57]) Wrede, Staat und Wirtschaft, in: Jahrb. für nationalsozialistische Wirtschaft, S. 36 ff.
[58]) Huber, Verfassung, Tübingen 1932, S. 294.
[59]) Huber, a. a. O.
[60]) Huber, a. a. O.
[61]) Schacht, Grundsätze deutscher Wirtschaftspolitik, Oldenburg i. O., 1932, S. 23.
[62]) Huber, a. a. O.
[63]) Haemmerle, Die Entwicklung des deutschen Wirtschaftsrechts seit dem Jahre 1933, in: Zeitschrift f. d. ges. Staatswissenschaft 1935, S. 154 ff.

gungen für die Kartellbildung infolge des Überwiegens des Angebots über die Nachfrage, infolge der in den meisten Wirtschaftszweigen vorhandenen unausgenutzten Kapazitäten und nicht zuletzt infolge des durch den Exportrückgang bedingten verschärften Wettbewerbs am Binnenmarkt überaus günstig waren, sah sich der Staat gezwungen, sehr bald seine Einstellung zu den Kartellen zu klären, da es ja undenkbar wäre, „daß der Gedanke einer totalen Führung der Wirtschaft durch die Politik beim Kartellwesen eine Einschränkung erfährt, die den Gesetzmäßigkeiten des „freien Marktes" Rechnung trägt"[64]).

Eine von verschiedenen Seiten geforderte plötzliche Zertrümmerung der Kartelle hätte in diesem Augenblick unabsehbare Folgen nach sich ziehen können und konnte deshalb ebenso wenig in Frage kommen wie eine unter dem Deckmantel des ständischen Aufbaus durchgeführte Zwangskartellierung der Wirtschaft. Die nationalsozialistische Wirtschaftsführung erkannte vielmehr, daß die moderne Wirtschaft ohne irgendwelche staatlichen Eingriffe und ohne jegliche Ordnungsmaßnahmen nie zu einer höchsten Entfaltung ihrer Leistungsfähigkeit kommen könne; sie erkannte aber auch, daß das Kartellwesen im Laufe der letzten Jahre sich immer mehr von seinen eigentlichen Aufgaben entfernte, daß es weit über das Maß des Notwendigen hinaus marktregelnde Maßnahmen vornahm und teilweise sogar jegliche Rücksichtnahme auf das gemeine Wohl vermissen ließ. Eine solche Überlegung konnte nur zu einer Kartellpolitik führen, „die sie (die Kartelle) in ihrer wohltätigen marktregelnden Tendenz . . . zu fördern vermag, ohne deshalb ihren schädlichen Auswirkungen irgendwie Duldungen entgegen zu bringen"[65]). Wir können demnach also von einer tolerierenden Einstellung des nationalsozialistischen Staates zu den Kartellen sprechen. Aber die aus dieser Einstellung hervorgehende Kartellaufsicht beschränkte sich keinesfalls nur auf eine restriktive Überwachung dieser Gebilde, wie das vor der Machtübernahme der Fall war, sondern sie wurde durch eine positive Aufsicht ergänzt, so daß es der staatlichen Wirtschaftsführung möglich wurde, selbst gestaltend in die Kartellpolitik einzugreifen. Die Übernahme der Kartelle durch den nationalsozialistischen Staat setzte außerdem noch „eine innere Wandlung des Kartellgedankens voraus"[66]). Wenn sich die nationalsozialistische Wirtschaftsführung zur Herbeiführung einer Marktordnung des Kartells bedient, „so sind diese Kartelle etwas ganz anderes als die

---

[64]) Mönckmeier, Kartellstreit, in: Die nationale Wirtschaft 1935, S. 353.
[65]) Lehmann, Zur Reform des Kartellrechts, Deutsche Juristenzeitung 1934, S. 1187.
[66]) Flemming, Kartelle in der neuen Wirtschaftsordnung, i./Braune Wirtschaftspost, 5. Jahrgang, S. 9.

Kartelle im liberalistisch-kapitalistischen Sinn. Sie sollen heute vor allem einen Ausgeich schaffen und zwar d e n Ausgleich, der eine gleichmäßige, möglichst erschütterungsfreie Entwicklung der Gesamtwirtschaft verbürgt"[67]). Mit Recht stellt Mellerowicz die Behauptung auf, daß Kartelle als Instrumente betrachtet werden, „die erst durch den Geist, in dem man sie handhabt, und durch die Zwecke, für die man sie einsetzt, wirtschaftspolitisch wirksam werden"[68]). Da eine höchstmögliche Entfaltung der wirtschaftlichen Kräfte eine Bekämpfung unlauterer Konkurrenz, ferner eine Verhinderung unwirtschaftlicher Preisstellungen und schließlich auch unter Umständen eine Regelung der Produktion zur Voraussetzung hat, lag es nahe, „auf die alten erprobten Organisationsformen, vor allem die Kartelle, zurückzugreifen, um unter Benutzung der a l t e n T e c h n i k d i e n e u e n Z i e l e zu erreichen"[69]).

C. Die Gesetzgebung der Reichsregierung vom 15. Juli 1933.

Die nationalsozialistische Wirtschaftsführung konnte sich nicht mit einer Aufsicht über die Kartelle begnügen, die es sich lediglich zur Aufgabe machte, die von ihnen drohenden Gefahren abzuwehren. Sie erkannte die Notwendigkeit, unter Umständen volkswirtschaftlich erwünschten Kartellen staatliche Unterstützung angedeihen zu lassen. Wenn das Problem der Kartellaufsicht auch nicht sofort nach der Machtübernahme einer endgültigen Lösung zugeführt werden konnte, so zeigte bereits die Gesetzgebung vom 15. Juli 1933 die Wandlung in der Zielsetzung des Kartellaufsichtsrechts. Damit „fügte die Reichsregierung die Marktregelung durch Kartelle in entscheidender — positiver — Weise in das nationalwirtschaftliche Gesundungs- und Aufbauprogramm ein. Das Gesetz vom 15. Juli 1933 über die Errichtung von Zwangskartellen stellt eine gänzliche Neuordnung, ja einen v ö l l i g e n U m b r u c h, in der Linie der bisherigen deutschen Kartellaufsicht dar"[70]). Während bisher der Staat ausschließlich eine restriktive Kartellaufsicht ausübte, werden von diesem Zeitpunkt an die Kartelle auch als positive Wirtschaftsgebilde gewertet und neben die restriktive Kartellaufsicht tritt von jetzt ab auch eine positive. In der für die Entwicklung der Kartellaufsicht bedeutsamen Gesetzgebung vom 15. Juli 1933, die im folgenden dargestellt werden soll, können wir zwei Tendenzen unterscheiden:

1. eine Verschärfung der restriktiven Kartellaufsicht,
2. die Einführung einer positiven Kartellaufsicht.

---

[67]) Flemming, a. a. O.
[68]) Mellerowicz, a. a. O., S. 82.
[69]) Ders., ebenda.
[70]) Müllensiefen, a. a. O., S. 1.

1. Die Verschärfung der restriktiven Kartellaufsicht.

Zunächst soll uns die Verschärfung der restriktiven Kartellaufsicht, die das Gesetz über „Änderung der Kartellverordnung vom 15. Juli 1933" brachte, beschäftigen. Während nach der Kartellverordnung dem Reichswirtschaftsminister nur ein Antragsrecht auf Nichtigkeitserklärung eines Kartells oder auf Untersagung bestimmter Maßnahmen beim Kartellgericht zustand, hat sich auf Grund des Gesetzes über Änderung der Kartellverordnung die Zuständigkeit insofern geändert, als dieses Recht, ein Kartell für nichtig zu erklären oder ihm bestimmte Maßnahmen zu untersagen, nun dem Reichswirtschaftsminister unmittelbar übertragen wurde. Damit wurde eine bereits mit dem Erlaß der Kartellnotverordnung beginnende Entwicklung, nämlich die allmähliche Zurückdrängung und Wiederausschaltung des Kartellgerichts, fortgesetzt. Während aber die Kartellnotverordnung ein derartiges unmittelbares Eingriffsrecht der Reichsregierung nur bei Preiskartellen zugestand, wurde dieses nun auf sämtliche Kartellarten ausgedehnt; auch waren bei der Kartellnotverordnung die Voraussetzungen für die Eingriffsrechte der Reichsregierung andere [71]). Durch diese Neuregelung der Eingriffsrechte wurde nicht nur eine Beschleunigung des Verfahrens erreicht, sondern vor allem auch, was viel wichtiger ist, „der rechtspolitisch unerwünschte Zustand aufgeräumt, daß eine ausschließlich wirtschaftspolitische Entscheidung nicht von der hiefür verantwortlichen Verwaltungsbehörde, sondern von einem Gericht zu treffen war, das zur Gewinnung der Unterlagen für seine Entscheidung überwiegend auf diese Verwaltungsbehörde angewiesen war" [72]) [73]).

---

[71]) Vgl. Wolff, Kommentar zur Kartellnotverordnung, S. 29.

[72]) Strauß, Die neue deutsche Kartellgesetzgebung, Kartellrundschau 1933, S. 497 ff.

[73]) Eine ähnliche Entwicklung, nämlich eine Zurückdrängung des Kartellgerichts, können wir auch in Polen, wo auf Grund des Kartellgesetzes vom 28. März 1933, wohl nach deutschem Vorbild, ein Kartellgericht errichtet wurde, beobachten. Nach der ursprünglichen Regelung konnte die Auflösung eines Kartellvertrags n u r durch das Kartellgericht auf Antrag des Handelsministeriums erfolgen. Im Jahre 1935 erfolgte durch eine Verordnung neben einer Reihe von anderen Änderungen des Kartellrechts auch eine erhebliche Zurückdrängung des Kartellgerichts. Auf Grund der genannten Verordnung erhält der Minister für Handel und Industrie das ausschließliche Recht, das G e m e i n w o h l gefährdende Kartellverträge aufzulösen. (Vgl. Piotrowski, Die Änderung des polnischen Kartellgesetzes, i./Zeitschr. für osteuropäisches Recht, N. F., 3. Jahrg., S. 661 ff.). Der Hauptgrund für diese Ausschaltung des Kartellgerichts lag in der durch die wirtschaftliche Lage bedingten Notwendigkeit eines schärferen Vorgehens gegen die Kartelle, was eine übermäßige

2. Die Einführung einer positiven Kartellaufsicht.

Von weit größerer Bedeutung als die Verschärfung der restriktiven Kartellaufsicht ist die durch die Gesetzgebung von 1933 eingeführte positive Kartellaufsicht. Sie kommt einerseits in dem Zwangskartellgesetz, das dem Reichswirtschaftsminister die Möglichkeit gibt, Unternehmungen zu Kartellen zusammenzuschließen oder an bereits bestehende derartige Unternehmungszusammenschlüsse anzuschließen, und andererseits in der Neufassung des § 9 Kartellverordnung zum Ausdruck.

a) Das Zwangskartellgesetz.

Das Gesetz über die Errichtung von Zwangskartellen ist für die Neuorientierung des Kartellaufsichtsrechts und den „Umbruch in der Zielsetzung des Marktregelungsrechts“ [74]) ganz besonders charakteristisch. War bisher die Errichtung von Zwangskartellen nur auf Grund von Sondergesetzen möglich, so wurde mit dem Erlaß des Zwangskartellgesetzes der Reichswirtschaftsminister ermächtigt, unter bestimmten Voraussetzungen von sich aus die Errichtung eines Zwangskartells anzuordnen. Die Zwangskartelle des vergangenen Staates „entspringen nicht einer einheitlichen Zielsetzung, sondern sind ausgesprochene Notmaßnahmen, die gewöhnlich erst nach langen parlamentarischen Verhandlungen in der endgültigen Form zustande kamen“ [75]). Hatte auf Grund der bisherigen gesetzlichen Regelung die Aufsichtsbehörde nur die Möglichkeit, gegen Kartelle vorzugehen, so gibt ihr das Zwangskartellgesetz die Befugnis, sich unter gewissen Voraussetzungen für das Zustandekommen von volkswirtschaftlich erwünschten Kartellen und für den Bestand solcher Unternehmerzusammenschlüsse einzusetzen. Damit erhält die Kartellaufsicht die notwendige Integration nach der positiven Seite hin [76]).

Beanspruchung des Kartellgerichts zur Folge gehabt hätte. Allerdings wurde die Zuständigkeit des Kartellgerichts nicht völlig ausgeschaltet; es blieb im Gegensatz zur Regelung in Deutschland, wo die Entscheidung des Ministers endgültig ist, als Berufungsinstanz gegen die Entscheidung des Ministers bestehen.

[74]) Müllensiefen, Von der Kartellsonderaufsicht zum Marktregelungsrecht, i./Deutsche Juristenzeitung 1936, S. 482 ff.

[75]) Kreutz, Die Zwangskartellierung in der gewerblichen Wirtschaft, Berlin 1936, S. 17. — Demgegenüber gibt das Zwangskartellgesetz dem Reichswirtschaftsminister das Recht, in allen Wirtschaftszweigen im Falle einer wirtschaftlichen Notlage ohne Rücksicht auf den Wirtschaftszweig Kartelle zwangsweise zu errichten oder ihren Bestand mit Hilfe von Zwangsmaßnahmen zu sichern.

[76]) Hinsichtlich der positiven Kartellaufsicht ist Deutschland allerdings nicht führend vorgegangen; es dürfte vielmehr die in verschiede-

Das deutsche Zwangskartellgesetz macht die Errichtung eines Zwangskartells nicht davon abhängig, daß in einem Wirtschaftszweig eine gewisse Anzahl von Unternehmern einen Antrag auf Zwangskartellierung stellt. Der Reichswirtschaftsminister ist jederzeit von sich aus ermächtigt, Unternehmungen zu einem Zwangskartell zusammenzuschließen. Die verantwortungsvolle Entscheidung, ob ein Zwangskartell errichtet werden soll oder nicht, trägt ausschließlich das Reichswirtschaftsministerium. Mit dieser Regelung wollte man die Gefahr einer zu geringen Berücksichtigung der allgemein-wirtschaftlichen Belange vermeiden. Als einzige für die Errichtung von Zwangskartellen notwendige Voraussetzung verlangt das Gesetz, daß die Zwangskartellbildung „unter Würdigung der Belange der Unternehmungen sowie der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls (§ 1) geboten erscheint". Die Berücksichtigung der Interessen der „Gesamtwirtschaft" wird sowohl in den italienischen als auch in den japanischen einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen gefordert; doch können, da ja Zwangskartellierungen bzw. Verbindlichkeitserklärungen von Kartellbeschlüssen nur auf Antrag der Unternehmer hin erfolgen, die gesamtwirtschaftlichen Belange sehr leicht übersehen werden. Eine Zwangskartellierung kann auch dann volkswirtschaftlich notwendig sein,

---

nen Ländern bereits bestehende positive Kartellaufsicht auf die Einführung derselben in Deutschland nicht ohne Einfluß gewesen sein. So besteht z. B. in Italien auf Grund des Zwangskartellgesetzes vom Jahre 1932 — wir weisen in diesem Zusammenhang noch darauf hin, daß Italien sich vor Einführung einer restriktiven Kartellaufsicht zu einer positiven Kartellaufsicht entschlossen hat — die Möglichkeit der Errichtung von Zwangskartellen. Allerdings sind die materiellen Voraussetzungen für die Bildung von Zwangskartellen dort andere als die auf Grund des deutschen Zwangskartellgesetzes. So muß der Antrag auf Errichtung eines Zwangskartells von einem bestimmten Prozentsatz der Unternehmer eines Wirtschaftszweiges ausgehen (entweder 70% der Unternehmer, die 70% der Erzeugung vertreten, oder ohne Beschränkung auf die Zahl der Unternehmer Vertreter von 85% der Erzeugung). — (Vgl. hierzu Strauß, Neue Entwicklungen im ausländischen Kartell- und Preisüberwachungsrecht, i./Kartellrundschau 1933, S. 711 ff.). —

Eine ähnliche Regelung findet sich im japanischen Kartellgesetz vom Jahre 1931, das dem zuständigen Minister unter gewissen Voraussetzungen das Recht verleiht, Kartellbeschlüsse für allgemeinverbindlich zu erklären. Wie in Italien für die Errichtung von Zwangskartellen, so bedarf es auch hier für die Verbindlichkeitserklärung eines Kartellbeschlusses der Mitwirkung der Unternehmer; auf Antrag von mehr als $^2/_3$ der an einer Produktions- oder Absatzvereinbarung beteiligten Unternehmer eines Industriezweiges kann der zuständige Minister eine Vereinbarung sowohl für an der Vereinbarung Beteiligte als auch für Außenseiter für verbindlich erklären. (Vgl. Reichert, Die Kartellgesetze der Welt, Berlin 1935, S. 130 ff.). Diese Verbindlichkeitserklärung hat zwar nicht die Entstehung eines Zwangskartells zur Folge; in der Wirkung kommt sie aber einem solchen gleich.

wenn sich der erforderliche Prozentsatz von Unternehmern zu einem entsprechenden Antrag nicht bereit findet.

Das Zwangskartellgesetz fand in Wirtschaftskreisen trotz vieler, von maßgebender Seite hierzu ergangenen Erklärungen zunächst eine falsche Aufnahme. Man sah vielfach in diesem Gesetz eine einfache Methode, um unter dem Schutz des Zwangskartells ein Rentnerdasein führen zu können[77]). Die meisten Anträge, die die Errichtung eines Zwangskartells bezweckten, mußten abgelehnt werden. Das Zwangskartellgesetz hat keineswegs die Aufgabe, „die bestehende Wirtschaftsordnung, die auf der Initiative und dem Verantwortungsgefühl des einzelnen Unternehmers beruht, von Grund aus zu ändern und einer staatlichen Planwirtschaft den Boden vorzubereiten“[78]). Daher soll von den Möglichkeiten des Gesetzes nur mit großer Zurückhaltung und nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn die private Wirtschaft nicht in eigener Entschließung durch Selbsthilfe den Ausweg aus den vorhandenen Schwierigkeiten findet[79]). Eine großzügige Anwendung des Zwangskartellgesetzes würde große Gefahren mit sich bringen, da ja „mit der Zwangskartellierung die Leistung einer Wirtschaftsgruppe auf den Durchschnitt“ abgestimmt, eine „wesentliche Triebfeder zum Fortschritt“ lahmgelegt und dadurch leicht ein „Quietismus in der Wirtschaft“ gefördert würde[80]). Wenn auch vom Zwangskartellgesetz nur in weiser Beschränkung Gebrauch gemacht wird und nur nach eingehenden Untersuchungen Zwangskartelle errichtet werden, so kann man sich gegen die potentielle Wirkung dieses Gesetzes nur schwerlich zur Wehr setzen. Von Katzler führt mit Recht die im Jahre 1933 einsetzende Kartellwelle großenteils auf das Zwangskartellgesetz zurück[81]) und spricht in diesem Fall von einer „negativ potentiellen Wirkung“ des Gesetzes[82]). Zweifellos hat das Zwangskartellgesetz ganz wesentlich zur Entstehung neuer Kartelle beigetragen und auch manche volkswirtschaftlich keineswegs gerechtfertigte Kartellbildung indirekt veranlaßt. Dagegen läßt sich aber auch unseres Erachtens eine positiv potentielle Wirkung des Zwangskartellgesetzes feststellen. Vielfach hat schon allein die Möglichkeit eines Eingreifens seitens des

---

[77]) Vgl. v. Katzler, i./Bankarchiv v. 15. Februar 1935.
[78]) Pfundtner-Neubert, Neues deutsches Reichsrecht, 1934, IIIc 7.
[79]) Pfundtner-Neubert, a. a. O.
[80]) Vgl. Reinhardt, Leistungsprinzips- und Wettbewerbsrecht, i./Deutsche Juristenzeitung 1935, S. 274 ff.
[81]) Daneben dürften wohl auch die „unklaren ständischen Ideen, die von der Industrie für die Verwirklichung kartellpolitischer Ziele eingespannt wurden“ (Fftr. Ztg. v. 9. 8. 1936), wesentlich zu der „Kartellrenaissance“ beigetragen haben.
[82]) von Katzler, a. a. O.

Reichswirtschaftsministers die Unternehmer zu einer Einigung gebracht, die volkswirtschaftlich durchaus erwünscht war.

Die Reichsregierung war sich bei Erlaß des Zwangskartellgesetzes der möglichen Nachteile einer Zwangskartellierung bewußt. Sie vertrat daher grundsätzlich den Standpunkt, daß es in erster Linie Sache der Beteiligten selbst sei, dafür Sorge zu tragen, daß zur Vermeidung von volkswirtschaftlichen Schäden notwendige Vereinbarungen unter den Angehörigen einer Branche getroffen werden; „die Bildung von Zwangskartellen ist darum grundsätzlich den Beteiligten überlassen“ [83]).

Bevor der Reichswirtschaftsminister selbst auf Grund des Zwangskartellgesetzes eingreift, kann er den Beteiligten eine letzte Gelegenheit geben, die Marktregelung selbst auf freiwilliger Grundlage durchzuführen. Auf Grund des § 4 ist der Reichswirtschaftsminister (und der Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft) befugt anzuordnen, daß vor bestimmten, von ihm zu bezeichnenden Einigungsstellen Einigungsverhandlungen stattzufinden haben. Eine am 6. Oktober 1933 ergangene Verordnung regelt das Verfahren vor den Einigungsstellen. Wir betonen ausdrücklich, daß diese Einigungsstellen aber keinerlei Hoheitsfunktionen ausüben und daher auch keinerlei Entscheidungen fällen können; ihre Tätigkeit beschränkt sich ausschließlich darauf, die interessierten Kreise an einen Verhandlungstisch zu bringen, die Einigung der Beteiligten nach Kräften zu fördern und dem Reichswirtschaftsminister dadurch die stets verantwortungsvolle Aufgabe, einem Wirtschaftszweig eine Marktregelung aufzuzwingen, abzunehmen.

Im übrigen suchte die Reichsregierung durch eine enge Begrenzung der Voraussetzungen für die Errichtung eines Zwangskartells, durch eine weitgehende Überwachung der Zwangskartelle und durch eine zeitliche Beschränkung der erfolgten Zwangskartellierungen von vornherein die damit verbundenen Gefahren auszuschalten.

So darf ein Zwangskartell nur dann errichtet werden, wenn ein solcher Zusammenschluß sowohl im Interesse der Unternehmungen als auch im Interesse der Volkswirtschaft liegt. Das wird in der Regel dann der Fall sein, wenn in einem Wirtschaftszweig die Kapazität der Betriebe in keinem Verhältnis zu den Absatzmöglichkeiten steht, ein freiwilliger Zusammenschluß aber aus diesen oder jenen Gründen nicht erfolgt [84]). Nach eingehender Prüfung des Sachverhalts kann sich der Reichswirtschaftsminister, wenn er zu

[83]) Pfundtner-Neubert, a. a. O.

[84]) Zwangskartellierungen erfolgten in erster Linie in solchen Wirtschaftszweigen, in denen die Tendenz zur Massenproduktion in ganz besonders starkem Maße vorhanden ist, so z. B. in der Zement-, Papier-, Zigarettenindustrie u. a.

der Überzeugung gelangt ist, daß sein passives Verhalten ruinöse Preiskämpfe auslösen würde, die eine Vernichtung volkswirtschaftlichen Kapitals zur Folge hätten, zur Gründung eines Zwangskartells bereit erklären.

Für den Fall, daß durch die Bestrebungen, Betriebserweiterungen oder Neuerrichtungen vorzunehmen, volkswirtschaftliches Kapital in eine falsche Richtung gelenkt würde, besteht auf Grund des Zwangskartellgesetzes die Möglichkeit, innerhalb eines Wirtschaftszweiges die Errichtung neuer Unternehmungen, sowie die Erweiterung des Geschäftsbetriebes oder der Leistungsfähigkeit bestehender Unternehmungen für eine bestimmte Zeit zu untersagen. Strauß [85]) spricht in diesem Zusammenhang von einer „kalten Zwangskartellierung", denn, würden sich die Unternehmer gegenseitig verpflichten, eine Erweiterung ihrer Betriebe nicht vorzunehmen und neue Betriebe nicht zu errichten, so käme eine derartige Vereinbarung einem Kontingentierungskartell gleich. Dadurch, daß die gleiche Wirkung durch ein Errichtungs- und Erweiterungsverbot erzielt werden kann, können wir in diesem Zusammenhang, da ja auch das Entstehen von Außenseitern unmöglich ist, von einem Zwangskontingentierungskartell sprechen; doch ist es durchaus nicht notwendig, daß in dem von dem Errichtungs- und Erweiterungsverbot betroffenen Wirtschaftskreis eine freiwillige oder zwangsweise Kartellbildung stattgefunden hat. Als Voraussetzung für die Anwendung dieser in § 5 des Zwangskartellgesetzes niedergelegten Bestimmung wird nur gefordert, daß der Eingriff im Interesse des betreffenden Wirtschaftszweiges unter Würdigung der Belange der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls notwendig ist. Callmann erblickt in § 5 Zwangskartellgesetz „ein verhältnismäßig einfaches, aber auch rohes Mittel der Wettbewerbsregelung" [86]). U. E. ist jedoch gerade die Entscheidung, unter welchen Voraussetzungen ein Errichtungs- und Erweiterungsverbot notwendig ist, überaus schwierig. Eine falsche Anwendung dieser Bestimmung kann schwere Schädigungen des Wirtschaftslebens nach sich ziehen. Errichtungs- und Erweiterungsverbote sind unter der Voraussetzung, daß freiwillige Vereinbarungen nicht zu Stande kommen, vor allem dann am Platz, wenn auf Grund des übermäßig hohen Fixkostenanteils in einem Wirtschaftszweig die Tendenz zur Massenproduktion, somit also zu Betriebserweiterungen, besonders stark ist. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die am Schluß dieser Arbeit gemachten Ausführungen, in denen darzulegen versucht wird, daß gerade infolge der in vielen Wirtschafts-

---

[85]) Kartellrundschau 1933: Die neue deutsche Kartellgesetzgebung, S. 497 ff.

[86]) Callmann, a. a. O., S. 480.

zweigen vorhandenen Tendenz zur Vornahme von Betriebserweiterungen und Neuerrichtungen niemals lediglich eine dem Prinzip eines gesunden Wettbewerbs entsprechende Preisstellung sämtliche Probleme einer Marktregelung zu lösen vermag. § 5 Zwangskartellgesetz kann als Beweis für die Richtigkeit dieser Ansicht angesprochen werden.

Der Minister hat jedoch nur in sehr bescheidenem Umfang von der ihm zustehenden Ermächtigung Gebrauch gemacht und auch dann, wenn die Unternehmer eines Wirtschaftszweiges die Errichtung eines Zwangskartells oder ein Errichtungs- oder Erweiterungsverbot verlangten, „diesem Ruf nur bedingt Folge geleistet“ [87]). Erfolgt ein derartiger Zwangszusammenschluß, so muß naturgemäß dafür „Sorge getragen werden, daß die Preisgebarung und die übrigen Marktbedingungen der Zusammenschlüsse nicht einseitig dem Unternehmerinteresse dienen, sondern die erforderliche Rücksicht auf die von der Marktregelung betroffenen Kreise, insbesondere die der Abnehmer und Konsumenten, nehmen [88]). Zwar ist in § 1 Abs. 2 Zwangskartellgesetz ausdrücklich festgelegt, daß die Bestimmungen der Kartellverordnung und Kartellnotverordnung auch auf Zwangskartelle Anwendung finden, aber die in beiden Gesetzen niedergelegte Aufsicht wäre bei Zwangskartellen keineswegs ausreichend, da die Aufsicht auch eine vorbeugende sein mußte. In § 3 des Zwangskartellgesetzes sind daher dem Reichswirtschaftsminister besondere Aufsichts- und Eingriffsbefugnisse eingeräumt. Denn dem Staat obliegt nicht nur für die von ihm errichteten Zwangszusammenschlüsse eine größere Verantwortung, die verschärfte Staatsaufsicht ist vielmehr auch deshalb notwendig, „weil die übrigen Regulative der Wirtschaft durch die Monopolstellung sowohl gegenüber den Lieferanten und Abnehmern, wie auch im Hinblick auf das Konkurrenzverhältnis ausgeschaltet sind“ [89]). Schließlich sollen auch durch eine zeitliche Beschränkung der Zwangskartelle die damit verbundenen Gefahren möglichst ausgeschaltet werden. Ein Grundsatz, der für die Handhabung des Zwangskartellgesetzes gilt, besagt, „daß die Zwangseingriffe auf die Dauer nur eine Vorstufe für die freiwillige Einigung zwischen den Betrieben sein sollen“ [90]). Daher können wir auch feststellen, daß sämtliche Zwangskartellierungen relativ sehr kurz bemessen sind. Abwegig erscheint es uns, diese kurze Befristung der Zwangskartellierungen mit dem Gesetz zur Vorbereitung des organischen

---

[87]) Otto, Die Zwangskartelle nach geltendem Wirtschaftsrecht, Kölner Diss. 1935, S. 70.

[88]) Pfundtner-Neubert, a. a. O., S. 4.

[89]) Callmann, a. a. O., S. 481.

[90]) Vgl.: Zement — Ein kartellpolitisches Musterbeispiel i./Der deutsche Volkswirt v. 18. 2. 1938.

Aufbaues der deutschen Wirtschaft in Zusammenhang zu bringen, wie Becker dies tut[91]). Er vertritt die Ansicht, daß „die Marktregelung nach Ablauf der Befristungen zusätzlich und in steigendem Umfang auf Grund der den Fachgruppen verliehenen Befugnisse vonstatten gehen wird". Die Gestaltung des Verhältnisses von Organisation der gewerblichen Wirtschaft und Kartellen und die in vielen Wirtschaftszweigen erfolgten Verlängerungen der Zwangskartellierungen zeigen deutlich, daß eine derartige Regelung nicht beabsichtigt ist und wohl auch vorläufig, d. h. solange das Problem Kartell und Gruppe keiner endgültigen Regelung zugeführt ist, nicht erfolgen soll.

Auf Grund der Bestimmung des § 10 scheint auch das Gesetz als solches einen Übergangscharakter zu haben. Es soll „unverzüglich aufgehoben werden, sobald sich die wirtschaftliche Lage gebessert hat und eine auskömmliche Beschäftigung für die bestehenden Unternehmungen gegeben ist"[92]). Doch aus Gründen, die uns noch später beschäftigen werden[93]), scheint eine Aufhebung des Zwangskartellgesetzes, obwohl die für die Außerkraftsetzung des Gesetzes erforderlichen Voraussetzungen bereits erfüllt sind, vorläufig nicht wahrscheinlich. Wie Müllensiefen richtig bemerkt, soll „ein derartiges Gesetz auch in Zukunft zum Bestande des Kartellrechts gehören"[94]). Auch Strauß vertritt die Ansicht, daß ein derartiges Gesetz als dauernde Norm zweckmäßig wäre, zumal die Voraussetzungen, die zu seinem Erlaß führten, nicht nur in Krisenzeiten festzustellen sind.

Die vorstehenden Ausführungen haben also gezeigt, daß das Zwangskartellgesetz eine Reihe von Bestimmungen enthält, die die aus der Zwangskartellierung drohenden Gefahren wenn auch nicht völlig beseitigen, so doch ganz beträchtlich herabsetzen.

b) Gesetz über Änderung der Kartellverordnung. (Neufassung des § 9.)

Eine andere Bestimmung, die als Maßnahme einer positiven Kartellaufsicht gewertet werden muß, ist die Neufassung des § 9 der Kartellverordnung. § 9 Abs. 1 Kartellverordnung hat das Verhängen von Sperren oder Nachteilen von ähnlicher Bedeutung auf Grund von Kartellverträgen oder Beschlüssen ohne Einwilligung des Vorsitzenden des Kartellgerichts untersagt. Während bisher § 9 Abs. 2 nur bestimmte, wann die Einwilligung zu versagen ist (nämlich dann, wenn die Maßnahmen eine Gefährdung

---

[91]) Vgl. Becker, Kartelle, Gruppe und Marktordnung, i./ZAfDR. 1936, S. 311.

[92]) Pfundter-Neubert, a. a. O.

[93]) Vgl. S. 66 d. Arbeit.

[94]) Müllensiefen, a. a. O., S. 140.

der Gesamtwirtschaft oder des Gemeinwohls enthalten oder die wirtschaftliche Bewegungsfreiheit des Betroffenen unbillig einschränken würden), werden in dem neugefaßten § 9 auch Tatbestände angeführt, bei deren Vorliegen die Einschränkung der wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit nicht als unbillig zu gelten hat. Damit wird der Charakter der Kartellverordnung, die sich bisher auf eine ausschließlich restriktive Aufsicht über die Kartelle beschränkte, geändert. In der Neufassung des § 9, eines der wichtigsten Paragraphen der Kartellverordnung, kommt der Wille der Reichsregierung, sich nicht nur auf eine restriktive Kartellaufsicht zu beschränken, sondern von der Aufsicht dann, wenn es im Interesse der Volkswirtschaft gelegen ist, auch im positiven Sinn Gebrauch zu machen, deutlich zum Ausdruck. So ist nach dem Gesetz über Änderung der Kartellverordnung vom 15. Juli 1933 die Einschränkung der wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit dann nicht unbillig, wenn der Geschäftsbetrieb der Betroffenen von Personen geleitet wird, die die im Geschäftsverkehr erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzen. Nach dieser Vorschrift (§ 9 Abs. 2 Kartellverordnung) ist geschäftliche Unzuverlässigkeit eines am Wirtschaftsverkehr Beteiligten ein zwingender Grund dafür, die Einschränkung seiner wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit durch Sperren oder sperrähnliche Maßnahmen eines Kartells nicht als unbillig zu erachten[95]). Wenn dieser Grundsatz auch bereits früher in verschiedenen Urteilen des Kartellgerichts Anerkennung gefunden hat und folglich auch, rein rechtlich gesehen, die Einführung dieser Bestimmung nicht unbedingt erforderlich gewesen wäre, so ist jedoch nicht zu verkennen, daß eine „ausdrückliche gesetzliche Normierung nachhaltiger und erzieherischer wirkt, als ein von der Rechtsprechung entwickelter Grundsatz“[96]). Die im Geschäftsverkehr notwendige Zuverlässigkeit ist vor allem dann als nicht vorhanden anzusehen, wenn der von einer Sperre Betroffene wegen Eigentums- oder Vermögensdelikten vorbestraft ist, oder wenn er seinen Verpflichtungen gegenüber der Gefolgschaft und den öffentlichen Gläubigern (Fiskus, öffentlich-rechtliche Versicherungsträger) nicht oder nur mangelhaft nachkommt[97]). Ebenso rechtfertigt jedes Verhalten, das auf Grund des Gesetzes gegen

[95]) Vgl. Entscheidung des Kartellgerichts vom 10. 9. 1935, Kartellrundschau 1935, S. 720 ff.

[96]) Vgl. Strauß, a. a. O., S. 497 ff.; ferner Callmann, a. a. O., S. 413 ff., und Müllensiefen, Kommentar, S. 73 ff.

[97]) Vgl. Entscheidung des Kartellgerichts vom 10. 9. 1936, Kartellrundschau 1936, S. 720: „Eine wirtschaftliche Betätigung, die....immer wieder nur auf Kosten und zum Schaden der öffentlichen Gläubiger und der Gefolgschaft durchgeführt wird, bildet aber einen Fall derartiger geschäftlicher Unzuverlässigkeit, daß schon damit die in Rede stehende Sperrmaßnahme der Antragstellerin hinreichend gerechtfertigt erscheint.“

den unlauteren Wettbewerb geahndet werden kann, die Verneinung der Zuverlässigkeitsfrage. Dabei sei jedoch ausdrücklich auf die Entscheidung des Kartellgerichts vom 9. 5. 1935 [98]) hingewiesen, in der das Kartellgericht Wert darauf legt, „mit aller Schärfe zum Ausdruck zu bringen, daß im geschäftlichen Leben keineswegs alles, was n i c h t auf Grund des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb geahndet werden kann, als billigenswert und einer Gegenwirkung durch Kampfmaßnahmen entzogen angesehen werden kann".

Ferner liegt eine Einschränkung der wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit des von einer Sperrmaßnahme Betroffenen dann nicht vor, wenn „in dem Geschäftsbetrieb des Betroffenen die Güter oder Leistungen, auf die sich die Maßnahmen beziehen sollen, zu Preisen angeboten oder verkauft werden, die unter Würdigung der Belange des Betriebes sowie der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls als volkswirtschaftlich ungerechtfertigt anzusehen sind und die Fortsetzung einer solchen Preisgebarung zu besorgen ist". Damit ist sowohl eine volkswirtschaftlich ungerechtfertigt hohe, als auch eine volkswirtschaftlich ungerechtfertigt niedrige Preisstellung gemeint, so daß die Neufassung des § 9 Kartellverordnung durch das Gesetz über Änderung der Kartellverordnung den Kartellen die Möglichkeit gibt, sich sowohl gegen Preiswucher wie gegen Preisschleuderei mit Hilfe des äußeren Organisationszwanges erfolgreich zur Wehr zu setzen. Wegen volkswirtschaftlich ungerechtfertigt hoher Preise können Sperren hauptsächlich als Bezugssperren gegen Lieferer eines Kartells verhängt werden [99]). Im übrigen spielt die den Kartellen zugestandene Verschärfung des äußeren Organisationszwanges im Kampf gegen die Preisschleuderei eine viel größere Rolle. In diesem Fall richtet sich die Sperre gegen Abnehmer von Kartellwaren und gegen Außenseiter. Schwierigkeiten bereitet in diesem Zusammenhang die Frage, wann eine Preisstellung volkswirtschaftlich deshalb ungerechtfertigt ist, weil sie zu niedrig bemessen ist. Wir verweisen auf die Auffassung von Strauß [100]), wonach die Preisunterbietung erst dann volkswirtschaftlich ungerechtfertigt sei [101]), wenn zu Verlustpreisen verkauft werde, d. h. zu Preisen, bei denen auf der Grundlage eines normalen Beschäftigungsgrades die Kosten, die für die Herstellung eines

[98]) Kartellrundschau 1935, S. 574.
[99]) Vgl. Strauß, a. a. O., S. 506.
[100]) Vgl. Strauß, a. a. O.
[101]) Vgl. RGZ 134 E. 61: „.... das Unterbieten, dessen er sich .... im Wettbewerbskampf bediente, ist an sich eine erlaubte Maßnahme .... Unlauter wäre es nur dann geworden, wenn die niedrigeren Verkaufspreise wegen der eigenen hohen Geschäftskosten allmählich zu Verlustpreisen geworden wären, die Niederringung des Mitbewerbers aber aufrecht erhalten wäre, „koste, was es wolle"."

Produktes aufgewendet werden müssen, nicht mehr gedeckt werden. Ein niedrigerer Preis werde, soweit es sich nicht um Markenartikel handelt [102]), niemals ein Einwilligungsgrund für die Verhängung einer Sperre sein. Diese Auffassung geht von der Überlegung aus, daß es sich mit unserer geltenden Wirtschaftsordnung nicht vereinbaren ließe, wollte man einen Betrieb, der auf Grund seiner Leistungsfähigkeit zu niedrigeren Preisen als das Kartell verkaufen kann, eine derartige Chance nehmen. Solange unsere Wirtschaftsordnung auf dem Leistungsprinzip und der freien Unternehmerinitiative beruhe, sei jeder dem Kartell nicht angehörende Unternehmer berechtigt, zu billigeren Preisen als das Kartell zu verkaufen [103]). Sollten jedoch die niedrigeren Preise die Kosten nicht mehr decken, so wäre die Preisstellung als „volkswirtschaftlich ungerechtfertigt" im Sinne des § 9 anzusehen und die Verhängung einer Sperre nicht unbillig.

Die Kartellrechtsprechung hat sich jedoch dieser Auffassung nicht angeschlossen und die Anwendungsmöglichkeiten des äußeren Organisationszwanges auch auf solche Fälle ausgedehnt, in denen die Preisstellung des Außenseiters durchaus rational ist. Eine Preisstellung nur dann, wenn sie gegen das UWG verstößt, zum Anlaß für die Einwilligung in eine Sperre zu nehmen, würde insofern bedenklich erscheinen, als — wie Tschierschky richtig bemerkt [104]) — „die individuelle und die kartellierte Preisstellung wettbewerbsrechtlich schlechthin unvergleichbar sind, da sie auf wesentlich verschiedenen Grundlagen beruhen." Denn „vom Standpunkt des Kartells können ... Unterpreise des Außenseiters mit der vorausgesetzten Beschränkung ihrer subjektiven Unangreifbarkeit zwar untragbar, weil organisationsgefährdend sein, aber niemals „unlauter" im Sinne des allgemeinen Wettbewerbsrechtes" [104]). Daraus folgert Tschierschky, „daß jeder Preiswettbewerb zwischen Kartell- und Einzelunternehmer, solange die Kartelle als Elemente der Marktorganisation anerkannt sind, nicht

---

[102]) Vgl. RGZ. 133 E. 65, wonach das Unterbieten im gewerblichen Wettbewerb dann eine unlautere sittenwidrige Handlung darstelle, „wenn es einerseits auf Mißachtung entsprechender eigener Rechtspflichten oder auf geflissentliche Ausnutzung fremden Vertragsbruchs, andererseits auf die Spekulation auf die Vertrags- und Gesetzestreue der Mitbewerber gegründet sei ... Nicht das Preisunterbieten als solches, nicht schon der eigene Vertragsbruch oder die Teilnahme an fremdem Vertragsbruch und deren Ausnutzung an sich, sondern der gesamte Tatbestand der Auswirkung des auf diese Weise gegenüber vertrags- und gesetzestreuen Mitbewerbern erlangten geschäftlichen Vorsprungs, macht eine solche Geschäftsgebarung unlauter im Sinne des § 1 UWG." (=Ges. gegen den unlauteren Wettbewerb).

[103]) Vgl. Strauß, a. a. O.

[104]) Tschierschky, Wettbewerbsrecht und wirtschaftliche Organisationspolitik, i. Kartellrundschau 1935, S. 964 ff.

nach den Grundsätzen des § 1 UWG beurteilt werden kann, weil das praktisch im Einzelfall dazu führen muß, jede rationale Kartellpreispolitik unmöglich zu machen“ [105]). Damit übernimmt aber das Kartellgericht die Entscheidung über die schwierige Frage, „ob das Kartell den Schutz, den es für sich beansprucht, verdient, oder ob der Außenseiter in seiner echten Leistungskraft der Volkswirtschaft besser als frei schaffender Unternehmer dienen kann und soll“ [106]).

In der grundlegenden Entscheidung des Kartellgerichts vom 17. 9. 1935 [107]) wird angeführt, daß nach den heute für das wirtschaftliche Zusammenleben des deutschen Volkes maßgebenden Grundsätzen die Anwendung des äußeren Organisationszwangs dann keine unbillige Einschränkung der wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit zur Folge haben kann, wenn dadurch der Anschluß an eine Marktregelung erzwungen werden soll, die vom Reichswirtschaftsminister nicht nur gebilligt, sondern auch gefördert wird und folglich auch im Interesse der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls liegt. Der Fortschritt, den dieses Urteil des Kartellgerichts brachte, liegt darin, daß eine Prüfung der Bedürfnisse des Einzelbetriebes, die ursprünglich sogar in erster Linie entscheidend war, dann nicht mehr notwendig ist, wenn das Interesse der Gesamtwirtschaft und die Rücksichtnahme auf das Gemeinwohl eine möglichst geschlossene Marktregelung verlangen. Dem Außenseiter wird „die Weiterführung dieser Geschäftspolitik durch Genehmigung der Sperre abgeschnitten, und zwar aus den besonderen kartellrechtlichen Gesichtspunkten, daß er eine von den zuständigen Behörden unbeanstandete Marktorganisation durchkreuzt, ihm aber das Unterlassen dieser Sonderpolitik, also der Eintritt in das Kartell, zuzumuten ist [108]). Eckelt sieht hierin „eine Wendung zu dem sogenannten „positiven“ Kartellrecht“, worunter er ein Kartellrecht versteht, „das in den Mittelpunkt der Betrachtung nicht den einzelnen innerhalb oder außerhalb des Kartells stehenden Betrieb rückt und sich dessen Schutz gegen den Mißbrauch der Kartellmacht zur Aufgabe stellt, sondern das ... die Belange der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls zum Ausgangspunkt der Rechtsbindung macht“ [109]). Wir wollen von einer begrüßenswerten Erweiterung der mit der Gesetzgebung vom 15. Juli 1933 einsetzenden positiven Kartellaufsicht sprechen, die den Grundsätzen der neuen Wirtschafts-

---

[105]) Tschierschky, a. a. O.

[106]) Vgl. Gütebier, Wirtschaftslenkung und Kartellrecht, Kartellrundschau 1936, S. 442 ff.

[107]) Kartellrundschau 1935, S. 898 ff.

[108]) Tschierschky, a. a. O.

[109]) Eckelt, Kartellrundschau 1935, S. 980 ff.

politik durchaus entspricht. Es wäre falsch, wollte man aus den eben angeführten Entscheidungen des Kartellgerichts den Schluß ziehen, als stünde das Kartellgericht den Anträgen auf Einwilligung in die Verhängung von Sperren besonders sympathisch gegenüber. Grundsätzlich steht das Kartellgericht auch heute noch auf dem Standpunkt, daß, wie es in der Entscheidung vom 19. 11. 1935 heißt [110]), „das heute mehr denn je zu betonende Leistungsprinzip nur im freien Wettbewerb zur Geltung gelangen und Anerkennung finden kann". „Der freie Wettbewerb stellt daher ein schutzwürdiges deutsches Rechtsgut dar und darf nicht behindert werden, solange er mit lauteren Mitteln durchgeführt wird. Er findet seine Grenzen nur, wo besondere Verhältnisse eine Einschränkung durch gesetzliche Maßnahmen im Interesse der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls notwendig machen". Wir können uns im wesentlichen dieser Ansicht anschließen, müssen aber betonen, daß sich der „freie Wettbewerb" heutzutage ganz allgemein gewisse Einschränkungen gefallen lassen muß und sich auch ganz wesentlich von dem „freien Wettbewerb", wie ihn die liberalistische Wirtschaftsauffassung vertrat, unterscheidet. Auch kann keineswegs nur durch gesetzliche Maßnahmen, wie es in der eben angeführten Entscheidung fälschlicher Weise heißt, eine Einschränkung des Wettbewerbs erfolgen; sie kann auch durch privatrechtliche Zusammenschlüsse einzelner Unternehmer vor sich gehen und sicherlich nicht weniger wirkungsvoll sein.

c) Neue Rechtsprechung zu § 8 Kartellverordnung. [111])

Es wäre naheliegend gewesen, daß sich die Änderung der Kartellverordnung auch auf den § 8 erstreckt und die strittige Stellung dieses Paragraphen im Kartellrecht beseitigt hätte. Die schon erwähnte Schwierigkeit liegt in der Frage, ob bei einem Kündigungsstreitverfahren nur die privatwirtschaftlichen Interessen des Kündigenden oder auch die Belange der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls zu berücksichtigen sind. Die Stellungnahme der Kommentatoren ist in dieser Frage nicht einheit-

---

[110]) Kartellrundschau 1936, S. 25 ff.

[111]) § 8 lautet: „Verträge oder Beschlüsse der in § 1 bezeichneten Art kann jeder Beteiligte fristlos kündigen, wenn ein wichtiger Grund vorliegt.

Als wichtiger Grund ist es immer anzusehen, wenn die wirtschaftliche Bewegungsfreiheit des Kündigenden, insbesondere bei der Erzeugung, dem Absatz oder der Preisgestaltung, unbillig eingeschränkt wird.

Darüber, ob die Kündigung zulässig war, entscheidet im Streitfall das Kartellgericht auf Antrag eines Beteiligten. Der Antrag ist binnen 2 Wochen nach Zugang der Kündigung zu stellen. Wird der Antrag nicht innerhalb dieser Frist gestellt, so gilt die Kündigung als wirksam erfolgt."

lich, doch spricht der größte Teil sich für eine Berücksichtigung volkswirtschaftlicher Gesichtspunkte aus. Das Kartellgericht hat sich in einer grundlegenden Entscheidung vom 4. 2. 1924 einer gewissen Mitberücksichtigung volkswirtschaftlicher Gesichtspunkte gegenüber nicht ablehnend verhalten; im großen und ganzen wollte man aber den privatrechtlichen Charakter des § 8 gewahrt wissen [112]).

Diese Ansicht, die der damaligen Wirtschaftsauffassung entsprach, kann im nationalsozialistischen Deutschland keinesfalls mehr maßgebend sein. So wie der Nationalsozialismus auf allen Gebieten den volkswirtschaftlichen Interessen stets den Vorrang vor den privatwirtschaftlichen einräumt, so muß auch bei der Frage, ob ein wichtiger Grund im Sinne des § 8 Kartellverordnung vorliegt, das volkswirtschaftliche Interesse entscheidend sein. Wir können uns auf Grund unserer bisherigen Untersuchungen der Ansicht Eckelts [113]) anschließen, wonach der Ausgangspunkt der Betrachtung nicht die Lage des Kündigenden, sondern die der Gesamtwirtschaft ist. Besteht z. B. ein volkswirtschaftliches Interesse an der Erhaltung des Kartells, „so bleiben demgegenüber in aller Regel die privatwirtschaftlichen Interessen des Kündigenden unberücksichtigt; denn seine wirtschaftliche Bewegungsfreiheit wird nicht unbillig eingeschränkt, wenn sein Verbleiben im Kartell im volkswirtschaftlichen Interesse geboten erscheint; denn dann kann ihm die weitere Zugehörigkeit zum Kartell zugemutet werden". Da eine dementsprechende Änderung des § 8 Kartellverordnung nicht erfolgte, sah sich die Rechtsprechung des Kartellgerichts vor die Aufgabe gestellt, sich dem Grundsatz des Vorrangs volkswirtschaftlicher vor privatwirtschaftlichen Interessen anzupassen. Die Ansicht Eckelts hat sich das Kartellgericht allerdings nicht restlos zu eigen gemacht. Immerhin findet sich eine viel stärkere Betonung volkswirtschaftlicher Interessen, als dies früher der Fall war. In einer Entscheidung vom 5. 9. 1936 hat das Kartellgericht das Vorliegen eines wichtigen Grundes im Sinne des § 8 Kartellverordnung verneint, wenn auch die Durchführung des Kartellzweckes wegen der

---

[112]) Man beachte die überaus vorsichtige Ausdrucksweise des Kartellgerichts: „Erwägungen öffentlich rechtlicher Art wie die, ob durch eine fristlose Kündigung Belange der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls gefährdet werden, können nach dieser Auffassung wohl in den Kreis der Erörterungen über das Maß der Unbilligkeit im Sinne des § 8 einbezogen werden, sie vermögen aber für sich allein eine Entscheidung aus § 8 nicht zu tragen." (Kartellrundschau 1924.)

[113]) Eckelt, a. a. O., S. 986.

großen Zahl der Beteiligten schwierig ist. Es wird hier besonders an die dem Einzelmitglied gegenüber dem Kartell obliegenden Pflichten appelliert; die Mitgliedschaft zu einem Kartell bringt nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten mit sich. Das Kartellgericht verlangt, daß „seitens der Mitglieder eben das Äußerste, selbst unter Tragung gewisser Opfer getan werden muß, um dem mit Billigung des Reichswirtschaftsministers gemachten Versuch der Aufrichtung und Durchführung einer Marktordnung zum Erfolg zu verhelfen“ [114]). Von ganz besonderer Bedeutung scheint uns der Umstand gewesen zu sein, daß es sich um eine vom Reichswirtschaftsminister gebilligte Marktordnung handelt, von der man annehmen muß, daß sie im volkswirtschaftlichen Interesse liegt. In der Entscheidung vom 12. 3. 1937 hat sich das Kartellgericht, nachdem es schon aus verschiedenen anderen Gründen das Vorliegen eines die fristlose Kündigung rechtfertigenden wichtigen Grundes verneint hatte, auf den Standpunkt gestellt, daß der volle Erfolg einer Marktordnung voraussetzt, „daß in erster Linie die Kartellmitglieder an der Durchführung der Marktordnung handelnd mitarbeiten und sie nicht durch unbegründete Kündigung erschweren“. In diesem Falle sieht also das Kartellgericht die von dem Kartell betriebene Marktordnung als im Interesse der Volkswirtschaft liegend an und läßt diese Tatsache bei der Prüfung der Frage, ob ein wichtiger Grund im Sinne des § 8 Kartellverordnung vorliegt, nicht unerheblich ins Gewicht fallen.

2. Kapitel.

Die Organisation der gewerblichen Wirtschaft und die Gestaltung ihres Verhältnisses zu den Kartellen.

Wenn auch die Gesetzgebung der Reichsregierung vom 15. Juli 1933 für die Ausgestaltung der Kartellaufsicht von großer Bedeutung war, so konnte doch die schon wenige Monate nach der Machtergreifung erfolgte Regelung nicht restlos den Anforderungen einer nationalsozialistischen Kartellpolitik entsprechen. Da die Kartelle ein sehr wichtiges Instrument für die von der nationalsozialistischen Wirtschaftsführung erstrebte Ordnung der Märkte sind, mußte eine möglichst umfassende Überwachung, ja sogar eine möglichst weitgehende Einflußnahme auf sie, das Ziel einer nationalsozialistischen Kartellpolitik sein. Die allmähliche

---

114) Kartellrundschau 1936, S. 790 ff.

Entwicklung bis zur Einführung der totalen Kartellaufsicht, die der Erlaß vom 12. November 1936 brachte, war von einem beinahe leidenschaftlich geführten, aber keineswegs fruchtlosen Meinungskampf, in dem die verschiedensten Möglichkeiten einer Lösung des Kartellproblems erwogen wurden, begleitet. Dieser Meinungskampf wurde einerseits durch vielfach falsch verstandene Äußerungen von nationalsozialistischer Seite [115]), die sich gegen machtvolle Organisationen (sowohl auf vertraglich-kapitalmäßiger wie auf vertraglicher Grundlage) wandten, andererseits aber durch die nach der Machtübernahme propagierte Idee eines ständischen Aufbaus und durch das Zwangskartellgesetz ausgelöst. Aus sehr begreiflichen Gründen waren aber diejenigen, die sich für eine möglichst weitgehende Neuorganisierung der Wirtschaft einsetzten, bei weitem in der Mehrzahl, so daß sich bereits gewisse Ansätze zu einer totalen Durchkartellierung unserer Wirtschaft zeigten.

Die Entstehung der Organisation der gewerblichen Wirtschaft hat die Frage der Kartellaufsicht, ja das Kartellproblem überhaupt, von neuem in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Da die Wirtschaftsorganisation allmählich zur Kartellaufsicht mitherangezogen wurde, ist es für das Verständnis des weiteren Ausbaus der Kartellaufsicht notwendig, einige Ausführungen über die durch das Gesetz vom 24. 2. 1934 betreffend die Vorbereitung des organischen Aufbaus der deutschen Wirtschaft ins Leben gerufenen Wirtschaftsorganisation vorauszuschicken. Wenn es sich bei dem erwähnten Gesetz auch nicht um ein Kartellgesetz handelt, so ist doch der Zusammenhang mit der Kartellfrage vor allem infolge der ursprünglich etwas unklaren Abgrenzung zwischen Kartellen und Wirtschaftsgruppen und infolge der schon erwähnten Mitwirkung der Organisation bei der Kartellaufsicht sehr eng.

A. Entstehung und Aufgaben der Organisation der gewerblichen Wirtschaft.

Von der heutigen Organisation der gewerblichen Wirtschaft führt eine gewisse Linie zurück zu den schon seit vielen Jahren bestehenden Wirtschaftsverbänden, die es sich zur Aufgabe machten, die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber anderen Gruppen und gegenüber dem Staat zu vertreten. Besonders in der Nachkriegszeit hatten sich in den meisten Wirtschaftszweigen solche Unternehmerverbände gebildet, so daß fast jeder Wirtschaftszweig eine freie korporative Vertretung besaß. Da jedoch in vielen Wirtschaftszweigen eine starke Zersplitterung des Ver-

[115]) Wir verweisen nur auf Punkt 13 des Parteiprogramms!

bandswesens herrschte, ferner in vielen Verbänden die für eine wirksame Vertretung einer Branche notwendige innere Geschlossenheit fehlte, und sich schließlich auch die bewußt betonte Vertretung privatwirtschaftlicher Gruppeninteressen mit der nationalsozialistischen Wirtschaftsführung nicht vereinbaren ließ, mußte die Umgestaltung des Verbandswesens in Angriff genommen werden. Die Grundlage für die Neuregelung des Verbandswesens bildete das Gesetz zur Vorbereitung des organischen Aufbaus der deutschen Wirtschaft vom 24. 2. 1934 und die erste Durchführungsverordnung vom 27. November 1934, die die Organisation der gewerblichen Wirtschaft in ihre auch heute noch größtenteils gültige Form brachte. Es wurde die bekannte, auf dem Grundsatz der Zwangsmitgliedschaft beruhende fachliche und regionale Gliederung geschaffen. Beide haben eine gemeinsame Spitze, nämlich die Reichswirtschaftskammer.

Die Bedeutung der Organisation der gewerblichen Wirtschaft liegt nach Teschemacher [116]) in drei Faktoren begründet, die „politischer, staatsrechtlicher und wirtschaftlicher Natur" sind. Wir wollen uns dieser Einteilung nur hinsichtlich des ersten Gliederungsgrundsatzes anschließen. Statt von den Faktoren „staatsrechtlicher und wirtschaftlicher Natur" wollen wir von Faktoren volkswirtschaftlicher und privatwirtschaftlicher Art sprechen. Die politische Bedeutung der Organisation liegt darin, daß „eine auf dem Führergrundsatz und auf dem wechselseitigen Vertrauen von Führung und Gefolgschaft aufgebaute Wirtschaftsorganisation eine der wesentlichsten Garantien für eine erfolgreiche Staatsführung" [117]) bietet. Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Organisation ist darin zu erblicken, daß der nationalsozialistische Staat, der im Gegensatz zum liberalen Staat selbst die oberste Leitung der Wirtschaft übernimmt, zur Durchführung dieser Aufgaben eine Organisation braucht, die er sich in der Organisation der gewerblichen Wirtschaft geschaffen hat. Vershofen [118]) hat sie „soziale Zwischengebilde" genannt. Somit haben diese Organisationen die Aufgabe, „die Signale, die der Staat gibt, in zweckdienlicher auf die Verhältnisse genügend Rücksicht nehmender Form an die einzelnen Mitglieder weiterzugeben und ... umgekehrt die einzelnen Wünsche ihrer Mitglieder in fachmännisch geprüften Normen den Staatsorganen zu übermitteln" [119]). Die

---

116) Vgl. Handbuch des Aufbaus der gewerblichen Wirtschaft, Leipzig 1936, S. 10.

117) Teschemacher, a. a. O.

118) Vershofen, Über die betriebswirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Aufgaben der Organisation der gewerblichen Wirtschaft, Beihefte der Rhein-Mainischen Wirtschaftszeitung, Heft 1.

119) Vershofen a. a. O.

privatwirtschaftliche Bedeutung der Organisation kommt darin zum Ausdruck, daß sie einerseits diejenigen Arbeiten, welche die Unternehmer nicht selbst zu leisten imstande sind, übernimmt (z. B. Unterrichtung über die Marktlage) und ihre Mitglieder in betriebswirtschaftlichen und technischen Fragen berät. Andererseits erhielt die Organisation aber noch eine sehr wichtige privatwirtschaftliche Aufgabe, nämlich eine Wettbewerbsordnung an Stelle der wilden Wettbewerbsmethoden der liberalen Epoche zu setzen, ohne damit einer straffen Marktregelung (Kartellierung) das Wort reden zu wollen [120]). Die Durchführung dieser Aufgabe soll aber nicht nur ohne „straffe Marktregelung" vor sich gehen; es soll damit vielmehr die Marktregelung in vielen Wirtschaftszweigen entbehrlich gemacht und an ihre Stelle eine auf hauptsächlich ethischen Bindungen beruhende Marktordnung treten. Um dieses letztgenannte Ziel zu erreichen, mußte sogar von seiten der maßgebenden Stellen auf eine möglichst klare Trennung zwischen den auf Grund des Wirtschaftsaufbaugesetzes entstandenen Wirtschaftsgruppen und den Kartellen, die natürlich nicht mit in die Neuordnung einbezogen werden konnten, großer Wert gelegt werden, damit nicht durch eine ursprünglich nicht selten propagierte Vermengung beider Arten von Wirtschaftsverbänden die Erreichung des Zieles unmöglich gemacht wurde. Die Kartelle waren ausschließlich der Kartellgesetzgebung unterstellt. Die Vollmachten, die das Gesetz vom 27. 2. 1934 dem Reichswirtschaftsminister gab, fanden auf Kartelle also keine Anwendung. Für die Wirtschaftsgruppen galt ausschließlich das Gesetz zur Vorbereitung des organischen Aufbaus der deutschen Wirtschaft und die hierzu ergangenen Durchführungsverordnungen.

B. Vergleichende Betrachtung des Aufbaus und des Aufgabenbereichs beider Arten von Marktverbänden.

Eine Vermengung von Kartell und Gruppe hätte infolge der völlig verschiedenen Strukturprinzipien und der grundverschiedenen Aufgabenbereiche beider Arten von Verbänden zu einer Organisation geführt, die in keiner Weise den Belangen unserer Wirtschaft gerecht geworden wäre. Sind die Gruppen Zwangsorganisationen, so bleibt bei den Kartellen der Anschluß dem Belieben des einzelnen Unternehmers überlassen. Die pflichtmäßige Zugehörigkeit zur Organisation der gewerblichen Wirtschaft ist dem Unternehmer durchaus zumutbar; denn da sich die Gruppen nicht unmittelbar marktregelnd betätigen, erleidet die

[120]) Teschemacher, a. a. O., S. 11.

Privatinitiative keine Einbuße [121]). Die Zugehörigkeit zu den Kartellen erfordert von den Mitgliedern „unmittelbare Opfer gewerblicher Betätigungsfreiheit, für die es ebenso direkte materielle Vorteile sehen will" [122]). Aus der Eigenschaft der Wirtschaftsgruppe als Organ der staatlichen Wirtschaftslenkung ergibt sich auch, daß die Gruppen nach dem Führerprinzip geleitet werden müssen. Bei den Kartellen dagegen herrscht das parlamentarische Prinzip der Abstimmung. Da der Leiter einer Wirtschaftsgruppe zugleich auch Konkurrent der in der Gruppe zusammengeschlossenen Unternehmer ist, lassen sich wohl Fragen allgemeinwirtschaftlicher Art durch ihn entscheiden, aber in ausgesprochenen Marktregelungsfragen, an denen er ein höchst persönliches Interesse hat, würde er wohl kaum zu einer objektiven Entscheidung in der Lage sein. Er würde, wenn er von der menschlichen Schwäche des Eigennutzes nicht ganz frei wäre, wohl die Entscheidung treffen, die vom Standpunkt seines Betriebes aus gesehen die richtigste wäre. Denn „bei der Verwaltung gemeinsamer wirtschaftlicher Interessen kann derjenige, der selbst auch Interessent ist, nicht die Grundsätze aufstellen, nach denen alle anderen zu handeln haben. Diese Grundsätze müssen vielmehr — das mag menschliche Unvollkommenheit sein — im Ausgleich der verschiedenen Interessen, also beschlußmäßig, gefunden werden" [123]). Infolge dieser eben nur kurz angedeuteten Strukturprinzipien von Kartell und Gruppe hätte eine Zusammenlegung beider Arten von Marktverbänden große Gefahren für unsere Wirtschaft mit sich gebracht. Die Zwangskartellierung sämtlicher Wirtschaftszweige wäre eine unausbleibliche Folge einer solchen Lösung des Kartellproblems gewesen. Denn bei einer Zusammenlegung hätten den Wirtschaftsgruppen die Marktregelungsfunktionen der Kartelle übertragen werden müssen. Die Wirtschaftsgruppen wären zu Zwangskartellen umgestaltet worden, die die Marktregelung für allgemein verbindlich erklärt hätten. In Erkenntnis dieser Gefahr strebte man darnach, einer Vermengung von Gruppe und Kartell energisch zu begegnen. Man zog den Trennungsstrich so, daß auf der einen Seite in ihrer fachlichen und regionalen Gliederung die wirtschaftspolitischen Verbände standen, denen eine Tätigkeit auf dem Gebiete der Preis-, Konditionen-, Produktions-

---

[121]) Tschierschky, Die Kartellfrage als Gegenwartsproblem, Kartellrundschau 1935, S. 325.

[122]) Tschierschky, a. a. O.

[123]) Vershofen, a. a. O. Vgl. auch Müllensiefen, Kommentar, S. 248: „Die Aufrechterhaltung eines gesunden Abstimmungsprinzips wird vor allem in der Preisfrage in vielen Fällen auch den Abnehmerinteressen unter dem Gesichtspunkt von Gesamtwirtschaft und Gemeinwohl am besten gerecht werden."

oder Absatzregelung, also kurz auf dem Gebiet der Marktregelung, untersagt war, auf der anderen Seite standen diejenigen Verbände, die sich mit ausgesprochenen „wirtschaftlich kaufmännischen“ [124]) Fragen befaßten. Die Aufgaben beider Organisationsarten liegen also auf völlig verschiedenen Gebieten. Die Aufgaben der Organisation der gewerblichen Wirtschaft liegen auf einem „ganz ausgesprochen höheren, weil allgemeinerem Niveau“ [125]). Diese Organisation soll als Instrument der geistigen Durchdringung der Unternehmer mit den neuen Ideen der Wirtschaftsführung dienen und als verlangerter Arm des Reichswirtschaftsministers bestimmten wirtschaftspolitischen Zielen zur Durchsetzung verhelfen. Daher hat sie den Zweck, „die Wirtschaft ihrer Glieder durch Förderung und Lenkung auch aller immateriellen, hierzu dienlichen Kräfte zu heben .... In materieller Hinsicht, nämlich in Richtung auf den Geschäftserfolg ihrer Mitglieder, können und sollen sie daher auch nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar — durch die Erziehung zu privatwirtschaftlich richtiger Geschäftsführung — wirken“ [126]). Im Gegensatz hierzu ist es Aufgabe der Kartelle, wie Tschierschky es richtig ausdrückt, direkt dem privatwirtschaftlichen Erfolg der angeschlossenen Unternehmer durch Regelung der Angebotsverhältnisse, vorzüglich der Preise und Verkaufsbedingungen und der Verkaufsmengen (durch Kontingentierung), seltener auch der Erzeugungsverhältnisse, zu dienen [127]). Diese von Tschierschky vorgenommene Umschreibung des Aufgabengebietes der Kartelle stieß infolge der Betonung des rein privatwirtschaftlichen Charakters der Kartelle verschiedentlich auf Widerstand. So glaubte beispielsweise Studt, daß die Kartelle auch u n m i t t e l b a r volkswirtschaftliche Funktionen zu erfüllen hätten. „Wenn es heute noch Kartelle liberalistischer Prägung gibt“, führt Studt aus [128]), „die in ihren Maßnahmen jegliche Rücksichtnahme auf die Belange der Volksgemeinschaft vermissen lassen, so wird man sie um so eher aus dem Rahmen ihrer rein privatwirtschaftlichen Tätigkeit herausheben und staatlichen Ordnungseinflüssen unterstellen müssen“. Soll damit aber zum Ausdruck gebracht werden, daß Kartelle, die rein privatwirtschaftliche Aufgaben erfüllen, die erforderliche Rücksicht auf die Belange der Volksgemeinschaft vermissen lassen? Diese Annahme erscheint nicht unbegründet. Es wird hier also ein Gegensatz zwischen privatwirtschaftlichem Erfolgsstreben und allgemein

---

[124]) Müllensiefen, Kommentar, S. 242.
[125]) Tschierschky, Kartellrundschau 1935, S. 324.
[126]) Tschierschky, a. a. O.
[127]) Tschierschky, a. a. O.
[128]) Rhein-Mainische Wirtschaftszeitung 1935, S. 225: Kartell und Gruppe.

wirtschaftlichem Interesse konstruiert, der wohl bestehen kann; keineswegs aber bringt privatwirtschaftliches Erfolgsstreben zwangsläufig eine Vernachlässigung volkswirtschaftlicher Interessen mit sich. Es soll hier nicht gesagt werden, daß sich die Kartelle etwa über die Interessen der Gesamtheit hinwegsetzen dürfen; „aber sie sind nicht ex officio zur Wahrung der gesamten Interessen verpflichtet, können das auch gar nicht sein, so lange wir nicht eine auf totaler Kartellierung beruhende Planwirtschaft haben“ [129]). Wir können deshalb an der von Tschierschky vorgenommenen überaus klaren Unterscheidung: gemeinwirtschaftlicher Aufgabenbereich der Gruppen und privatwirtschaftlicher Aufgabenbereich der Kartelle festhalten.

C. Die Entwicklung der Gestaltung des Verhältnisses Kartell und Gruppe und die allmähliche Heranziehung der Wirtschaftsorganisation zur Kartellaufsicht.

Haben wir somit die Gründe, die für eine möglichst scharfe Abgrenzung der Aufgabengebiete von Gruppe und Kartell ausschlaggebend waren, erkannt, so soll uns im folgenden die Entwicklung der die Frage Gruppe—Kartell betreffenden Verlautbarungen und Bestimmungen beschäftigen. Wir befassen uns sowohl mit den Bestimmungen, die die Trennung der Aufgabengebiete beider Organisationsarten festlegen, als auch mit jenen Normen, die diese beiden Arten von Marktverbänden bei aller Trennung der Aufgabengebiete — das sei nochmals betont — in ein unbedingt notwendiges gegenseitiges Verhältnis der Zusammenarbeit brachten; notwendig deshalb, weil Gruppen und Kartelle unmöglich ohne jegliche Fühlungnahme nebeneinander arbeiten konnten.

Das Gesetz zur Vorbereitung des organischen Aufbaus der deutschen Wirtschaft beschränkte sich darauf, dem Reichswirtschaftsminister die Möglichkeit der Errichtung der Wirtschaftsorganisation zu geben; welche Aufgabengebiete dieser Organisation obliegen, darüber finden sich in diesem Gesetz noch ebensowenig Bestimmungen wie über das Verhältnis der Organisation zu den markt- und preisregelnden Verbänden. Wenn aber der seinerzeitige Wirtschaftsminister bei Erlaß des Wirtschaftsaufbaugesetzes bemerkte, daß bei den Möglichkeiten, die das Gesetz gebe, ein tüchtiger Führer viel eher als bisher auch ohne Preisbindung die erwünschte Ordnung durchsetzen und aufrecht

---

[129]) Frankfurter Zeitung vom 17. 10. 1937: Fachgruppen-Kartell.

erhalten könne, so könnte aus dieser Stellungnahme wohl der Schluß gezogen werden, daß die Wirtschaftsorganisationen sich markt- und preisregelnder Maßnahmen zu enthalten haben. Da jedoch verschiedene Gruppen die deutliche Neigung zeigten, sich mit Preisregelungen — oder zumindest mit Preisempfehlungen — zu befassen und eine weitgehende Durchkartellierung der Wirtschaft anstrebten, sah sich bereits wenige Monate später der seinerzeitige Führer der Wirtschaft veranlaßt, auf die Unzulässigkeit markt- und preisregelnder Bestimmungen im Rahmen der Gruppen, Fachgruppen usw. der Wirtschaftsorganisation hinzuweisen. Die auf Grund des Wirtschaftsaufbaugesetzes errichteten Wirtschaftsverbände seien nicht berechtigt, markt- und preisregelnde Bestimmungen zu treffen, und er bitte daher, dafür Sorge zu tragen, daß die Organisation der Wirtschaft mit marktregelnden Bestimmungen irgendwelcher Art nicht befaßt werde und eine klare Trennungslinie zwischen der Organisation der Wirtschaft und den bestehenden oder zu bildenden Kartellen gezogen werde. —

Erwähnenswert ist ferner die Anordnung des Reichshandwerkführers vom 19. 9. 1934 an die Obermeister der Pflichtinnungen, in der er nachdrücklich betont, daß es verboten sei, Mindestpreise, Höchstpreise oder Preisrichtlinien den Innungsmitgliedern bekannt zu geben, aufzuerlegen oder die Innungsmitglieder direkt oder indirekt zur Innehaltung solcher Preisbindungen zu veranlassen. Wenn sich diese Anordnung auch nur auf die in der Reichsgruppe Handwerk zusammengeschlossenen Pflichtinnungen bezieht, so kommt doch auch hierin das Bestreben der maßgebenden Stellen, der zweifellos vorhandenen Tendenz, der Wirtschaftsorganisation markt- und preisregelnde Funktionen zu übertragen, energisch entgegenzutreten, deutlich zum Ausdruck.

Haben die beiden bisher kurz angeführten Verlautbarungen nur eine negative Abgrenzung der Aufgaben der Wirtschaftsgruppen gebracht — beide beschränken sich darauf, zu betonen, was den Wirtschaftsgruppen nicht erlaubt ist —, so bringt die erste Verordnung zur Durchführung des Wirtschaftsaufbaugesetzes erstmalig eine allerdings sehr allgemein gehaltene Umreißung des Aufgabengebiets der Wirtschaftsorganisation, wodurch aber die bestehenden Schwierigkeiten und Zweifel in der Gestaltung des Verhältnisses von Kartell und Gruppe immer noch nicht beseitigt werden konnten. § 16 lautet: „Die Gruppe der gewerblichen Wirtschaft hat ihre Mitglieder auf dem Fachgebiet zu beraten und zu betreuen." Kann eine Betreuung auf dem Fachgebiet aber nicht auch eine Preisregelung oder eine andere marktregelnde Maßnahme zur Folge haben? Mit dem Wortlaut des Gesetzes würde sich das wohl vereinbaren lassen; dem stehen

aber die eben erwähnten Äußerungen maßgebender Persönlichkeiten der Wirtschaftsorganisation entgegen.

Erst die Anweisung des Leiters der Reichsgruppe Industrie vom 27. 2. 1935 betreffend Aufgabenabgrenzung von Gruppe und Kartell hat wesentlich zur Klärung des Verhältnisses der Gruppen zu den Kartellen beigetragen. Dieser Erlaß beschränkte sich nicht auf eine scharfe Abgrenzung der Aufgabenbereiche von Gruppe und Kartell; es kommt hier erstmals auch die Notwendigkeit einer „engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit von Gruppen und Kartellen" zum Ausdruck. In der Anweisung wird gesagt, daß die Kartelle sich auf marktregelnde Maßnahmen zu beschränken haben, die Gruppen sollen aber — und das ist für unsere Untersuchung von ganz besonderer Bedeutung — in Marktregelungsfragen beobachtend, beratend und betreuend mitwirken und zu Kartellmaßnahmen Stellung nehmen [130]). Gerade in dem Recht der Wirtschaftsgruppen, zu Kartellmaßnahmen Stellung zu nehmen, kommt bereits eine gewisse Vorrangstellung der Wirtschaftsorganisation gegenüber den Kartellen zum Ausdruck, jene Vorrangstellung, die später zu einer Mitwirkung der Wirtschaftsorganisation bei der Kartellaufsicht führte. Erfolgte zu dieser Anweisung des Leiters der Reichsgruppe Industrie ursprünglich keine besondere Stellungnahme von seiten des Reichswirtschaftsministers, so wurde in dem Erlaß des Reichswirtschaftsministers an die Reichsgruppe Handel vom 4. Juni 1935, in dem sich der Reichswirtschaftsminister über das Verhältnis von Kartell und Gruppe ähnlich geäußert hat, sowohl die für die Reichsgruppe Industrie festgelegte Abgrenzung der Tätigkeitsfelder wie auch die Form des gegenseitigen Zusammenwirkens von Gruppe und Kartell bestätigt. Auch in dem erwähnten Erlaß wird an der Beschränkung der markt- und preisregelnden Verbände auf die Marktregelung festgehalten und das Recht der Gruppen, sich in Marktregelungsfragen beobachtend und beratend zu betätigen und zu solchen Fragen Stellung zu nehmen, bestätigt. Damit wird von seiten des Reichswirtschaftsministers die Vorrangstellung der Wirtschaftsorganisation gegenüber den Kartellen anerkannt. Die Annahme des Ministers, daß „die Gruppen und die marktregelnden Verbände in vertrauensvoller Zusammenarbeit die ihnen obliegenden Aufgaben erfüllen", zeigt deutlich, daß die beiden nebeneinander bestehenden Organisationen einen modus vivendi finden und in irgend eine Form gegenseitigen Zusammenarbeitens gebracht werden müssen, nicht nur um Doppelarbeit zu vermeiden, sondern auch um ein Gegeneinanderarbeiten unmöglich zu machen. Die Vorschrift, daß Kartelle ihre Tätigkeit auf markt-

---

130) Müllensiefen, 3. Nachtrag. Kommentar S. 595.

regelnde Maßnahmen zu beschränken, alle anderen Arbeitsgebiete aber den Gruppen zu überlassen haben, dient ebenfalls zu Erreichung dieses Zieles.

Als letzte, das Verhältnis Gruppen—Kartelle vor der Einführung der totalen Kartellaufsicht betreffende Maßnahme sei der Erlaß zur Vereinfachung und Erhöhung des Wirkungsgrades der Organisation der gewerblichen Wirtschaft vom 7. Juli 1936 genannt, der in umfassender Weise die wichtigen Arbeitsmöglichkeiten der Wirtschaftsorganisation auf dem Gebiet der Marktordnung aufzeigt und dabei auch auf die Stellung der Wirtschaftsorganisation zu den Kartellen zu sprechen kommt. Als Aufgabengebiete der Wirtschaftsorganisation wird die „Betreuung in Kartellfragen" angeführt, „jedoch mit der Maßgabe, daß die Organisation der gewerblichen Wirtschaft bis zum Erlaß anderweitiger Anordnungen marktregelnde Maßnahmen nicht durchführen darf" [131]). Wir finden also auch in diesem Erlaß das Verbot für die Wirtschaftsorganisation, selbst marktregelnde Maßnahmen zu ergreifen. Ihrem Streben nach Mitarbeit in Marktregelungsfragen kann — wenigstens für eine Übergangszeit — insoweit nicht Rechnung getragen werden, als sie die Übertragung der Kartellfunktionen begehrten. Grundsätzlich ist nichts dagegen einzuwenden, daß die Gruppen ihre Mitglieder zu einem fairen Leistungswettbewerb erziehen; niemals aber darf diese Tätigkeit auf die Einführung eines verschleierten Kalkulationskartells hinauslaufen, dessen Praxis irgendwie doch wieder bei der Preisregelung enden würde [132]).

Neben der aufgabenmäßigen Abgrenzung von Gruppen und Kartellen wurde auch noch durch verschiedene Anordnungen eine bezeichnungsmäßige Unterscheidung vorgenommen, um der Gefahr einer Verwechslung vorzubeugen. Aus den Anweisungen des Leiters der Reichsgruppe Industrie vom 1. und 22. März 1935 ergibt sich, „daß für Kartelle Bezeichnungen, wie Gruppe, Fachschaft usw. abzulehnen sind, da sie irreführend sind". Die Bezeichnung „Gruppe" ist demnach also den Gliederungen der Organisation der gewerblichen Wirtschaft vorbehalten, und im Erlaß vom 7. Juli 1936 wird diese Regelung noch besonders unterstrichen. Die Bezeichnungen der beiden Organisationsarten müssen, wie es in dem Erlaß heißt, scharf voneinander unterschieden werden. Bezeichnungen wie Fachschaft oder Gruppe für marktregelnde

---

[131]) Eine von diesem Grundsatz abweichende Regelung ist nur mit Genehmigung des Reichswirtschaftsministers möglich; doch werden nur in den seltensten Fällen den Wirtschaftsgruppen marktregelnde Aufgaben übertragen.

[132]) Vgl. Der deutsche Volkswirt v. 7. August 1936 (Leitartikel zum Erlaß vom 7. Juli 1936).

Verbände sind irreführend und müssen durch einwandfreie Bezeichnungen ersetzt werden.

Wenn wir das Verhältnis von Gruppen und Kartellen vor dem Erlaß vom 12. November 1936 charakterisieren wollen, so ist festzustellen, daß den Gruppen die Aufgabe der Herbeiführung einer Marktordnung oblag, die durch Einflußnahme auf die Wirtschaftsgesinnung der wirtschaftenden Volksgenossen eine Ordnung der Markt- und Wettbewerbsverhältnisse unter starker Betonung des Leistungsprinzips bezweckte, den Kartellen dagegen als ausschließliches Aufgabengebiet die Marktregelung zustand, die durch Regelung der Preise, der Konditionen, der Erzeugung oder des Absatzes einen unmittelbaren geschäftlichen Erfolg der dem Kartell angehörenden Unternehmungen herbeiführen soll[133]). Eine „Marktordnung entsteht durch Einwirkungen auf die Wirtschaftsgesinnung der wirtschaftenden Volksgenossen“[134]). Eine Marktregelung hingegen wird erreicht, indem die wirtschaftenden Unternehmer oder der Staat geeignete Eingriffe in den Wirtschaftsablauf vornehmen und dadurch die marktordnenden Forderungen durchsetzen. Da das den Gruppen übertragene Aufgabengebiet der Marktordnung das umfassendere ist, die Marktregelung dagegen nur einen möglichen Weg zur Herbeiführung einer Marktordnung darstellt, ergibt sich schon aus diesem Rangverhältnis der Aufgabengebiete ein Rangverhältnis beider Organisationsarten insofern, als man von einer Vorrangstellung der Gruppen vor den Kartellen sprechen kann. Daß unter diesen Umständen auch das rechtliche Verhältnis zwischen Gruppen und Kartellen, das ja noch in der Schwebe war, geregelt werden mußte, versteht sich von selbst. Dieser Tatsache trug der Erlaß vom 12. November 1936 weitgehend Rechnung, indem er die Überordnung der Organisation der gewerblichen Wirtschaft über die marktregelnden Verbände endgültig festsetzte.

---

133) Die Bezeichnung der Gruppentätigkeit als „marktordnend“ und die der Kartelltätigkeit als „marktregelnd“ ist keineswegs glücklich und hat auch, da die Bezeichnungen Marktordnung und Marktregelung den ihnen unterschobenen Sinn keinesfalls erkennen lassen, ursprünglich zu Verwechslungen Anlaß gegeben. Wir wollen aber an dieser einmal gewählten Terminologie im Interesse der Klarheit festhalten.

134) Österle, i. Reichsverwaltungsblatt, 1936, S. 906.

3. Kapitel.

Der Erlaß vom 12. November 1936 und seine Auswirkungen.

A. Die Regelung des Verhältnisses der Korporationen zu den Kartellen in Italien als Vorbild der Regelung des Verhältnisses von Gruppen und Kartellen.

Auf die durch den Erlaß vom 12. November 1936 erfolgte Regelung des Verhältnisses der Gruppen zu den Kartellen ist die von der italienischen Regierung erlassene gesetzvertretende Verordnung vom 16. April 1936 über die freiwilligen Kartelle der Erzeugung und des Absatzes nicht ohne Einfluß gewesen. Diese Verordnung normierte die Beziehungen zwischen den Korporationen und Kartellen. Da die Korporationen die Einheitsvertretungen der einzelnen Wirtschaftszweige darstellen und als Staatsorgane gelten, ist ihr Vergleich mit den Gruppen der gewerblichen Wirtschaft nur bedingt richtig. Doch sind die Unterschiede so gering, daß eine kurze Betrachtung der Regelung der Beziehungen zwischen den zwei nebeneinander bestehenden Arten von Wirtschaftsverbänden, wie sie in Italien erfolgte, nicht abwegig erscheint, zumal auch das Ziel der faschistischen Kartellpolitik in einer allmählichen Überwindung der Kartelle besteht.

Hatten auf Grund des Kartellgesetzes von 1932 die Korporationen ein Aufsichtsrecht über Zwangskartelle, so wurden sie durch die eben erwähnte Verordnung auch zur Mitwirkung bei der Aufsicht über die freiwilligen Kartelle herangezogen.

Die Kartelle in Italien sind vor allem verpflichtet, ausführliche Tätigkeitsberichte der zuständigen Korporation einzureichen. Neben dieser Meldepflicht, durch die die Korporationen über die wichtigsten Vorgänge bei den Kartellen unterrichtet werden, haben sie noch ein Recht, sich über die Absatzmengen, über Preislisten und über besondere Verhältnisse auf dem jeweiligen Wirtschaftsgebiet zu unterrichten. Von diesem Auskunftsrecht können die Korporationen allerdings nicht unmittelbar Gebrauch machen, sie können diese Unterlagen vielmehr nur durch die staatliche Kartellaufsichtsbehörde, also die zuständigen Ministerien, anfordern lassen. Wesentlich ist, daß den Korporationen die Durchführung der laufenden Kartellaufsicht übertragen wurde, irgendwelche Eingriffsrechte damit aber nicht verbunden waren. Diese hat sich der Staat ausschließlich selbst vorbehalten. Selbst das Recht, an Sitzungen der Kartellorgane teilzunehmen, kann nur von den staatlichen Kartellaufsichtsbehörden ausgeübt werden.

Trotz dieser weitgehenden Überwachung der Kartelle und der verschiedenen Möglichkeiten einer Einflußnahme — sowohl in negativer als auch in positiver Hinsicht — auf die Kartellpolitik können wir nicht von einer totalen Kartellaufsicht sprechen, da sich diese Überwachung nicht auf sämtliche Kartelle erstreckt, sondern nur auf diejengen, die eine Regelung der Erzeugung oder des Absatzes bezwecken und mindestens 75% der Erzeugung ihres Wirtschaftsgebietes umfassen.

B. Die totale Kartellaufsicht in Deutschland.

Die mit dem Erlaß des Reichswirtschaftsministers vom 7. 7. 1936 bereits angekündigte verstärkte Einschaltung der Gruppen und Kammern in die wirtschaftspolitische Tagesarbeit wurde mit dem Erlaß des Reichswirtschaftsministers an die Organisation der gewerblichen Wirtschaft, der vom 12. November 1936 datiert, verwirklicht. Zwei Hauptgebiete sind in dem Erlaß unterschieden, denen sich die Wirtschaftsorganisation in besonderem Maße widmen soll. Die erste Aufgabe, die eng mit den Erfordernissen des zweiten Vierjahresplanes zusammenhängt, besteht darin, daß die Gruppen und Kammern ihre Mitglieder zu größtmöglicher Wirtschaftlichkeit und höchster Leistung erziehen sollen, wozu es umfassender Gemeinschaftsarbeit auf technischem und betriebswirtschaftlichem Gebiete bedarf. Das zweite Aufgabengebiet besteht in der Heranziehung der Wirtschaftsorganisation zur Kartellaufsicht. Über das Verhältnis der Gruppen und Kammern zu den marktregelnden Verbänden bestimmt der Erlaß folgendes:

> „Die auf dem Grundsatz der Zwangsmitgliedschaft und der Führung aufgebaute Organisation der gewerblichen Wirtschaft mit ihren allgemein wirtschaftlichen Aufgaben steht über den marktregelnden Verbänden und nicht neben ihnen. Ich beabsichtige deshalb, die Organisation der gewerblichen Wirtschaft zur Mitwirkung bei der von mir ausgeübten Aufsicht über die marktregelnden Verbände heranzuziehen."

Damit führte der Erlaß nicht nur das Problem der Beziehungsgestaltung von Kartell und Gruppe einer durchaus befriedigenden Lösung zu, sondern er brachte auch eine schon seit langem geforderte Verschärfung der Kartellaufsicht. Die in Deutschland bestehende Kartellaufsicht wurde zu einer totalen Kartellaufsicht ausgestaltet, da die Entstehung und die Tätigkeit sämtlicher marktregelnder Verbände einer dauernden und systematischen Überwachung seitens der Wirtschaftsorganisation unter-

worfen ist, auf deren Antrag hin die staatlichen Aufsichtsbehörden Eingriffe positiver oder restriktiver Art vornehmen können.

1. Voraussetzungen für die Durchführung einer totalen Kartellaufsicht.

Um die Kartellaufsicht, deren Hauptträger ja die Organisation der gewerblichen Wirtschaft werden soll, auch wirkungsvoll zu gestalten, mußten gewisse Voraussetzungen geschaffen werden, mit denen wir uns zunächst zu beschäftigen haben.

a) Aufhebung von Personalunionen bei der Leitung und Geschäftsführung von Gruppen und Kartellen.

Im zweiten Teil des Erlasses wird ausgeführt, daß die Leitung und Geschäftsführung der Gruppen und Kammern grundsätzlich, zum mindesten soweit dies zur Sicherung der Unparteilichkeit gegenüber allen Mitgliedern ihrer Gliederung notwendig ist, von der Leitung und Geschäftsführung von marktregelnden Verbänden getrennt werden soll. Vielfach konnte man eine weitgehende Personal- und Bürounion zwischen Kartellen und Fachgruppen feststellen, die einerseits wohl historisch bedingt war, andererseits aber von manchen Kreisen, die sich mit der scharfen Trennung von Kartell und Gruppe nicht einverstanden erklären konnten, propagiert wurde, um auf diese Weise eine Verwischung der Grenzen zwischen Kartell und Gruppe herbeizuführen. Auch Gesichtspunkte der Kostenersparnis dürften oft zur Herbeiführung einer Personal- und Bürounion beigetragen haben. Bestand früher eine derartige Personalunion zwischen einem Wirtschaftsverband und einem Kartell, so konnten dagegen wohl kaum Bedenken erhoben werden, da ja die Wirtschaftsverbände weder Zwangsverbände waren noch irgendwelche Aufsichtsrechte über ihre Mitglieder besaßen. Die neuen Wirtschaftsverbände dagegen sind Zwangsorganisationen, denen ein weitgehendes Aufsichtsrecht über die angeschlossenen Unternehmungen zusteht und die vom Staat mit wichtigen Aufgaben betraut werden. Ihnen stehen als freiwillige Verbände die Kartelle gegenüber, denen die unmittelbare Marktregelung obliegt. Wir haben in einem früheren Abschnitt auf das Abgrenzungsproblem zwischen Kartellen und Wirtschaftsgruppen hingewiesen und die Maßnahmen, die eine peinliche Trennung dieser beiden Kategorien von Marktverbänden bezwecken, angeführt. Bestand aber nicht die Gefahr, daß alle diese Bemühungen stark beeinträchtigt würden, solange durch weitgehende Personal- und Bürounionen Kartelle und Wirtschaftsgruppen bedenklich fest miteinander verkoppelt waren? Ist der

Kartelleiter und der Fachgruppenleiter identisch, so wird er kraft seines Amtes in der Organisation der gewerblichen Wirtschaft unwillkürlich auf diejenigen Angehörigen der Fachgruppe, die nicht dem Kartell angeschlossen sind, einen Druck ausüben, sich dem Kartell anzuzschließen oder ihm wenigstens nicht entgegenzuarbeiten. Damit würde sich eine neue Form des äußeren Organisationszwanges herausbilden, der man sich nur schwer widersetzen könnte. Es könnten dadurch, wie die Frankfurter Zeitung richtig bemerkte[135]), sehr leicht „inoffizielle Zwangskartelle" entstehen. Eine derartige Entwicklung wäre den maßgebenden Stellen durchaus unerwünscht gewesen. Die Gefahr einer Durchkartellierung der Wirtschaft, die doch durch die hinsichtlich des Aufgabenbereiches vorgenommene Abgrenzung von Gruppe und Kartell vermieden werden sollte, wäre dadurch wieder zu einem ernsthaften Problem geworden; „denn ungewollt und gegen den eigentlichen Willen des Gesetzgebers bildet sich eine gebundene Wirtschaft, deren voraussichtliche Leistungsfähigkeit mindestens ein großes Fragezeichen darstellt"[136]). Ganz besonders bedenklich war eine derartige Personalunion dann, wenn der Kartelleiter in seiner Eigenschaft als Fachgruppenleiter die bei den Gruppen der gewerblichen Wirtschaft eingerichteten Prüfstellen verwaltete, da damit eine sehr weitgehende Beaufsichtigung der angeschlossenen Firmen verbunden ist. Hier erhält der Kartelleiter einen umfassenden Einblick in die wirtschaftlichen Verhältnisse der Außenseiter. Da die Kenntnis dieser Verhältnisse eigentlich nur für die Organisation der gewerblichen Wirtschaft bestimmt ist, durch die Personalunion zwischen Kartell- und Fachgruppenleiter aber auch zwangsläufig dem Kartell zur Kenntnis gelangt, wird die Macht der Kartelle gestärkt und ihre Stellung gefestigt.

Die Heranziehung der Wirtschaftsorganisation zur Kartellaufsicht machte die Beseitigung der Personalunionen zwischen Kartell und Fachgruppenleitung erforderlich; denn es wäre schließlich widersinnig, die Aufsicht über die Kartelle einer Stelle zu übertragen, die mit ihnen identisch ist. Der Reichswirtschaftsminister forderte daher eine Beseitigung der Personalunionen und ersuchte die Reichswirtschaftskammer, ihm bis zu einem bestimmten Zeitpunkt mitzuteilen, inwieweit derartige Personalunionen noch bestehen und aus welchen Gründen eine Aufrechterhaltung für wünschenswert gehalten wird. Das Ergebnis dieser Anfrage zeigte, daß die Personalunionen sehr weit verbreitet, ja geradezu die vorherrschende Form waren. Unter gewissen Voraussetzungen konnte allerdings bedenkenlos eine Ausnahmebewilligung erteilt

---

135) Frankfurter Zeitung v. 17. 10. 1936.
136) Frankfurter Zeitung, 6. 10. 1936.

werden, vor allem dann, wenn die Personalunion sich auf ein loses Konditionenkartell bezog. In diesem Fall wurde sogar eine Übertragung der Konditionenregelung auf die zuständige Fachgruppe durch eine Personalunion gefördert. Eine Trennung hätte hier unter Umständen ein längeres Fortbestehen des Konditionenkartells verursachen können, während eine Übertragung der Konditionenregelung auf die Wirtschaftsorganisation angestrebt wurde[137]). Außerdem bestanden keine Bedenken gegen eine Personalunion, wenn diese zwischen Zwangskartellen oder Exportkartellen und Fachgruppen gegeben war. Schließlich konnte man sich für eine Beibehaltung der Personalunion entschließen, wenn die durch die Trennung hervorgerufene Mehrbelastung den Mitgliedern nicht zumutbar erschien. Im übrigen hat sich aber die Reichsgruppe Industrie mit Energie für die vom Reichswirtschaftsminister gewünschte Aufhebung von Personalunionen eingesetzt, wie aus dem ersten Bericht über die Durchführung der Kartellaufsicht hervorgeht. Die Reichsgruppe hat sich jedem irgendwie gearteten Versuch einer Täuschung oder Tarnung widersetzt.

b) Die Aufstellung eines Kartellverzeichnisses.

Um die Durchführung einer sinnvollen Kartellaufsicht zu ermöglichen, mußte den Aufsichtsorganen die Möglichkeit gegeben werden, sich über die vorhandenen Kartelle, über deren Bedeutung und Tätigkeit, über die Zahl der Außenseiter u. a. zu unterrichten. Zu diesem Zweck wurde in Teil II des Erlasses vom 12. November 1936 bestimmt: „Die Wirtschaftsgruppen sollen ein Kartellverzeichnis führen und ständig auf dem Laufenden halten. Sie können zu diesem Zweck von ihren Mitgliedern und deren marktregelnden Verbänden, soweit diese Verbände dem deutschen Recht unterstehen, Auskünfte darüber verlangen, welche marktregelnden Vereinbarungen im einzelnen bestehen, welche Mitglieder den einzelnen Vereinbarungen angehören und welche Vertragspflichten den Mitgliedern daraus erwachsen."

Die Frage der Einführung eines Kartellverzeichnisses wurde fast immer dann, wenn das Problem der Kartellaufsicht zur Diskussion stand, erörtert. So wurde früher vielfach in sozialistischen Kreisen die Forderung nach einem Kartellregister laut. Dieses Kartellregister sollte aber ausschließlich einer negativen Kartellpolitik dienen; man wollte sich dadurch die Möglichkeit schaffen, den Kampf gegen die Kartelle erfolgreich führen zu können. Bald nach der Machtergreifung wurde infolge der Fülle von

---

[137]) Vgl. Müllensiefen, i. Wirtschaftskarteihandbuch: „Wirtschaftsrecht, Wettbewerbs-, Markt- und Wirtschaftsordnung", hrsg. von Dr. Müllensiefen, Stuttgart 1937 V D.

Kartellneugründungen die Forderung nach der Anlegung eines Kartellregisters erneut laut. Doch konnte man sich damals aus den verschiedensten Gründen zu der Einführung eines solchen Kartellregisters nicht entschließen. Die Frage, wo ein solches Kartellverzeichnis eingerichtet werden sollte, beim Reichswirtschaftsminister oder bei einem neu zu errichtenden Kartellamt, die Frage, in welcher Form das Kartellverzeichnis geführt werden sollte, ob zentral oder dezentral, ferner die Frage der richtigen Abgrenzung des Kartellbegriffs ließen damals die Einführung eines Kartellverzeichnisses nicht zur Durchführung gelangen [138]).

Die Erfüllung der Aufgaben, die die Durchführung der totalen Kartellaufsicht an Wirtschaftsorganisation und staatliche Überwachungsbehörden stellt, machte die Einführung eines Kartellregisters notwendig, denn ohne Kenntnis der innerhalb eines Wirtschaftszweiges vorhandenen marktregelnden Verbände, deren Bedeutung und Tätigkeit, läßt sich eine totale Kartellaufsicht nicht denken. So muß am Anfang jeder totalen Kartellaufsicht die Anlegung eines Kartellverzeichnisses stehen, das sich aber nicht nur auf die Aufzeichnung des Vorhandenseins der einzelnen Kartelle beschränken darf, sondern auch einen Überblick über die Wirksamkeit der Kartelle geben muß. Daß das Kartellverzeichnis bei den einzelnen Wirtschaftsgruppen geführt wird und nicht, wie das früher gefordert wurde, beim Reichswirtschaftsministerium oder einer anderen zentralen Stelle, erscheint vor allem deshalb zweckmäßig, weil wohl anzunehmen ist, „daß die betrauten Wirtschaftsorgane aus ihrer unmittelbaren sachverständigen Beobachtung der in Frage kommenden Gebilde zu richtigeren, umfassenden und zweckmäßigen Aufstellungen gelangen können“ [139]). Der in Deutschland eingeschlagene Weg einer dezentralen Führung des Kartellverzeichnisses ist sicher zweckmäßig. Ein zentral geführtes Kartellregister, das wir in verschiedenen neueren ausländischen Kartellgesetzen finden [140]), kann

[138]) Vgl. hierzu: Kartellregister?, Fftr. Ztg. v. 20. 1. 34.

[139]) Vgl. Tschierschky, Kartellrundschau 1936, S. 753 ff., Neue Grundlagen der Kartellaufsicht.

[140]) Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf das polnische Kartellgesetz vom 28. März 1933, das in Art. 2 vorschreibt, daß Kartellverträge dem Minister für Industrie und Handel binnen einer bestimmten Frist einzureichen sind. Die Einreichungspflicht gilt auch für jede Änderung des Vertrages und für den Fall seiner Auflösung. Das Kartellregister wird also in zentraler Form beim Ministerium für Industrie und Handel geführt. In ähnlicher Weise finden wir auch im tschecho-slowakischen Kartellgesetz eine Registrierungspflicht. Auch hier wird das Kartellregister, in das der Gegenstand der Kartellvereinbarung, die beteiligten Firmen, die Dauer der Vereinbarung und ähnliches aufgenommen werden, zentral, nämlich beim Statistischen Staatsamt, geführt. Die zentrale Führung des Kartellregisters finden wir ferner noch im bulgarischen, jugoslavischen und ungarischen Kartellgesetz.

unter Umständen ebenfalls zu dem gewünschten Erfolg führen, aber in Deutschland, das allein 1700 Industriekartelle aufweist (laut 1. Bericht der Reichsgruppe Industrie über die Durchführung der Kartellaufsicht), würde eine zentrale Führung des Kartellverzeichnisses auf Kosten der Übersichtlichkeit gehen.

Grundsätzlich falsch wäre es, wollte man glauben, daß das Kartellverzeichnis nur gegen die Kartelle Anwendung finden soll. Es wird noch gezeigt werden, daß von einer ausschließlich negativen Handhabung des Kartellverzeichnisses keine Rede sein kann; die Gruppen werden es vielmehr auch in positiver Weise anzuwenden wissen [141]). Eine unsachgemäße Auswertung des Kartellverzeichnisses wird schon dadurch unmöglich gemacht, daß zur Einsichtnahme lediglich die zuständige Reichsgruppe, die Reichswirtschaftskammer und das Reichswirtschaftsministerium berechtigt sind. Für den Fall, daß eine Wirtschaftskammer zur Kartellaufsicht mit herangezogen wird, steht auch dieser das Recht der Einsichtnahme zu. Gelegentlich wurde erwogen, auch anderen Stellen das Recht der Einsichtnahme in das Kartellverzeichnis zu verleihen, so z. B. den Reichstreuhändern der Arbeit, die ja bei Abfassung der Tarifforderungen auch weitgehend wirtschaftspolitische Bindungen zu beachten haben [142]). Jedoch erfolgte eine Erweiterung des Kreises der zur Einsichtnahme in das Kartellregister Berechtigten nicht.

Die Reichswirtschaftskammer hat in Verbindung mit den beiden Reichsgruppen Industrie und Handel auf Grund des vom Reichswirtschaftsminister erteilten Auftrages Richtlinien für die Aufstellung und Führung des Kartellverzeichnisses ausgearbeitet, in denen zunächst die Frage geklärt wurde, was überhaupt als Kartell anzusehen ist. Die in den Richtlinien erfolgte Bestimmung des Kartellbegriffes lehnt sich im wesentlichen an die herkömmliche Definition, wie sie in der Kartellverordnung vom Jahre 1923 festgelegt wurde, an. Doch kommt bereits in der Begriffsbestimmung zum Ausdruck, daß auch Verpflichtungen, die sich auf den Einkauf von Waren oder auf die Erteilung von Aufträgen auf gewerbliche Leistungen beziehen, in das Kartellverzeichnis aufgenommen werden müssen [143]). Damit werden also

---

[141]) Vgl. W. Müllensiefen, Warum Kartellverzeichnis? i. Der deutsche Volkswirt v. 18. 12. 1936: „Es wäre verfehlt, wollte man in den den Gruppen übertragenen Pflicht zur Führung eines Kartellverzeichnisses ausschließlich oder vornehmlich eine negative Wertung der Kartelle erblicken."

[142]) Kartellaufsicht — sozialpolitisch gesehen, i. Soziale Praxis 1937, Heft 40.

[143]) Man hat auch bisher schon den Einkauf als Gegenstand der Verpflichtungen des § 1 der Kartellverordnung anerkannt; ebenso galt die Kartellverordnung auch für Verdingungskartelle.

sämtliche Kartellarten ohne jede Beschränkung in das Kartellverzeichnis aufgenommen und der Aufsicht durch die zuständigen Gruppen unterstellt. Außerdem wurde in den Richtlinien für die Aufstellung und Führung des Kartellverzeichnisses bestimmt, daß von sämtlichen Kartellen ein von der Reichswirtschaftskammer gemeinsam mit den Reichsgruppen Industrie und Handel entworfener Fragebogen, der einen weitgehenden Einblick in die Struktur der Kartelle geben soll, auszufüllen ist[144]).

2. Die Durchführung der totalen Kartellaufsicht.

Haben wir die Forderung nach Beseitigung der Personalunionen zwischen Kartellen und Gruppen und die Anlegung eines Kartellverzeichnisses als wichtige Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Kartellüberwachung kennen gelernt, so sollen uns im folgenden die sich unmittelbar auf die Kartellüberwachung beziehenden Bestimmungen, die uns mit Recht von einer totalen Kartellaufsicht sprechen lassen, beschäftigen.

a) Die Überwachung der Entstehung von Kartellen.

Total kann eine Kartellaufsicht nur dann sein, wenn sie das Entstehen von Kartellen nicht der Willkür der Beteiligten überläßt, sondern bereits die Bildung der Kartelle einer sorgfältigen Prüfung unterzieht und die Ausgestaltung des Kartellvertrages in ihrem Sinn beeinflußt. Der Erlaß vom 12. November 1936 sieht eine weitgehende Mitwirkung der Reichswirtschaftskammer und der beiden Reichsgruppen Industrie und Handel[145]) bei der Neuerrichtung von Kartellen vor: „Bei dem Abschluß marktregelnder Vereinbarungen sind die Reichswirtschaftskammer und die beiden Reichsgruppen rechtzeitig und ausreichend zu beteiligen; insbesondere sind sie zu allen vorbereitenden und abschließenden Besprechungen und Versammlungen über solche in Aussicht genommene Vereinbarungen zuzuziehen". Die zuständige Reichsgruppe wird sich also bereits stark in die Gründungsverhandlungen einschalten, um zu vermeiden, daß durch die Kartellabmachungen allgemein wirtschaftliche Interessen gefährdet werden. Bei der beabsichtigten Neugründung eines Kartells ist vor allem die Frage zu prüfen, ob dadurch der ungesunden Über-

---

[144]) Weitere Einzelheiten bei Müllensiefen, Wirtschaftskarteihandbuch a. a. O.

[145]) Durch den Erlaß vom 8. März 1937 wurde auch die Reichsgruppe Handwerk zur Kartellaufsicht herangezogen.

spitzung des Wettbewerbs Einhalt geboten werden soll, oder ob es sich um einen Zusammenschluß von durchaus rentablen Unternehmungen handelt, die nur Verstärkung ihres Markteinflusses, also egoistische Ziele verfolgen. Die jeweils zuständige Reichsgruppe hat also zu prüfen, ob es sich bei der beabsichtigten Kartellgründung um ein Kartell defensiven oder aggressiven Charakters handelt. Es soll indes nicht verkannt werden, daß eine derartige Untersuchung überaus große Schwierigkeiten zu bereiten vermag, da ja in einem Wirtschaftszweig die Notwendigkeit einer Kartellierung für die einzelnen Betriebe völlig verschieden sein kann. Einen Teil der Unternehmungen kann sie vor dem Zusammenbruch retten, anderen Unternehmungen kann sie dagegen die schon vorhandene Rentabilität erhalten oder sogar erhöhen. In solchen Fällen haben die Aufsichtsstellen das Überwiegen der einen oder anderen Tendenz festzustellen und demnach ihre Entscheidung zu treffen.

Reichsgruppen und Reichswirtschaftskammer sind auf Grund der ihnen in dem Erlaß verliehenen Rechte in der Lage, gestaltend auf die Neuabmachungen einzuwirken. Weigert sich ein Kartell, den Wünschen der Reichsgruppe oder der Reichswirtschaftskammer entgegenzukommen, so kann sich die zuständige Stelle der Wirtschaftsorganisation an das Reichswirtschaftsministerium wenden und Einspruch gegen eine ihr unzweckmäßig erscheinende Bestimmung des Kartellvertrages erheben. Der Reichswirtschaftsminister kann sodann von den auf Grund der Kartellverordnung und der Kartellnotverordnung bestehenden Möglichkeiten des Einschreitens gegenüber unerwünschten Kartellen Gebrauch machen. Denn es sind weder die Kartellverordnung, noch die Kartellnotverordnung durch den Erlaß vom 12. November 1936 außer Kraft getreten oder zur Bedeutungslosigkeit herabgesunken.

Neben diesen Möglichkeiten der Einflußnahme bei der Errichtung von Kartellen können die zuständigen Reichsgruppen und die Reichswirtschaftskammer, wenn es im Interesse der Marktregelung geboten erscheint, die Bildung eines Kartells von sich aus anregen; ferner können sie Außenseitern den Anschluß an das jeweils für sie zuständige Kartell nahelegen, was vor allem dann geschehen wird, wenn die Tätigkeit eines Kartells volkswirtschaftlich erwünscht ist und die Gefahr besteht, daß die Gemeinschaftsarbeit durch einzelne im Schatten des Kartells stark werdende Außenseiter beeinträchtigt oder sogar unmöglich gemacht wird. Läßt sich eine freiwillige Regelung nicht herbeiführen, so steht der die Aufsicht ausübenden Gruppe die Möglichkeit zu, dem Reichswirtschaftsminister den Zwangsanschluß zu empfehlen. Die Mitwirkung der Reichsgruppen Industrie und

Handel und der Reichswirtschaftskammer bei der Errichtung von Zwangskartellen und bei dem Erlaß von Errichtungs- und Erweiterungsverboten beschränkt sich jedoch nicht auf den Fall, daß die Anregung zu solchen Maßnahmen von ihnen selbst ausgeht. Auch dann, wenn derartige Anträge von einem Wirtschaftszweig eingereicht werden, ist der Wirtschaftsorganisation in dem Erlaß ein bedeutendes Mitwirkungsrecht eingeräumt worden; heißt es doch in dem Erlaß, daß „Anträge auf Errichtung von Zwangskartellen und Erlaß von Errichtungs- und Erweiterungsverboten von der zuständigen Wirtschaftsgruppe vorzuprüfen und mir (dem Reichswirtschaftsminister) dann mit ihrer Stellungnahme über die Reichsgruppe zur Entscheidung vorzulegen sind".

Das Wesentliche an der durch den Erlaß neuer marktregelnder Vereinbarungen geschaffenen veränderten Sachlage ist u. E. darin zu erblicken, daß volkswirtschaftlich unerwünschte Kartellbindungen überhaupt nicht mehr abgeschlossen werden können, ganz im Gegensatz zu den früheren Verhältnissen, die ein Einschreiten erst dann ermöglichten, wenn sich die volkswirtschaftliche „Unerwünschtheit" bereits in dieser oder in jener Form ausgewirkt hatte. Außerdem werden die bei der Errichtung von Kartellen entstehenden Fragen (so z. B. welcher Fassung des Kartellvertrags der Vorzug zu geben ist, welche Kartellform am zweckmäßigsten ist, ob die Errichtung eines Zwangskartells der einzige Weg ist, um einen Wirtschaftszweig, der infolge Fehlens einer geeigneten Marktregelung in Schwierigkeiten geriet, zu retten) von einer überaus wirtschaftsnahen Organisation geprüft, von der man wohl annehmen kann, daß sie infolge ihrer unmittelbaren Beziehungen zur Wirtschaftspraxis Entscheidungen trifft, die den Interessen der Beteiligten ebenso entsprechen wie denen der Gesamtwirtschaft. Allerdings sind gerade hinsichtlich der „Wirtschaftsnähe" der Gruppen gelegentlich Stimmen laut geworden, die eine gewisse Skepsis gegenüber der allzu starken Mitwirkung der Wirtschaftsorganisation bei der Kartellaufsicht an den Tag legten. Diese wichtige Frage wird in anderem Zusammenhang noch eingehender behandelt werden[146]).

Damit wäre der erste wesentliche Bestandteil der totalen Kartellaufsicht, nämlich die Überwachung der Bildung von marktregelnden Verbänden, dargestellt. Die in dem Erlaß vom 12. November 1936 festgesetzte Beteiligung der Reichsgruppen Industrie und Handel und der Reichswirtschaftskammer bei dem Abschluß neuer marktregelnder Vereinbarungen läßt bereits deutlich erkennen, daß es völlig verfehlt wäre, wollte man annehmen, daß die neue Kartellaufsicht grundsätzlich gegen die Kartelle einge-

[146]) Vgl. S. 71 ff. dieser Arbeit.

stellt wäre. Die Fragestellung, ob die neue Kartellaufsicht sich positiv oder negativ den Kartellen gegenüber verhält, ist durchaus fehl am Platze. Die allein entscheidende Richtschnur bei der Handhabung der Kartellüberwachung wird und kann nur eine sein, nämlich das Interesse der deutschen Volkswirtschaft und die Verwirklichung der großen Ziele, die ihr durch den Vierjahresplan gesetzt sind.

b) Die Überwachung der Tätigkeit der Kartelle.

Neben der Überwachung der Gründung von Kartellen gehört zu einer totalen Kartellaufsicht auch eine dauernde und systematische Überwachung der gesamten Tätigkeit der marktregelnden Verbände. Da in dem Erlaß vom 12. November 1936 die Einführung einer dauernden Überwachung der Tätigkeit sämtlicher Kartelle vorgesehen ist, geht schon daraus hervor, daß sich, wie es in dem Erlaß heißt, „die Selbstverwaltung der Wirtschaft mit dafür verantwortlich fühlen soll, daß die marktregelnden Verbände sich bei allen ihren Maßnahmen in Übereinstimmung mit der wirtschaftspolitischen Linie der Reichsregierung halten". Eine derartige „Mitverantwortung" kann die Organisation der Selbstverwaltung aber nur dann übernehmen, wenn ihr auch das Recht einer weitgehenden Einflußnahme auf die Kartellpolitik verliehen wird. Der Reichswirtschaftsministeriums-Erlaß vom 12. November 1936 hat den Reichsgruppen die für eine Mitwirkung bei der Kartellaufsicht notwendigen Rechte verliehen, die eine dauernde systematische Überwachung sämtlicher Kartelle gewährleisten. Demnach sind die Reichsgruppen befugt, sich über alle marktregelnden Maßnahmen und deren Vorbereitung zu unterrichten und hierbei die Allgemeininteressen zu vertreten. Deshalb können die Vertreter der zur Aufsicht herangezogenen Reichsgruppen an allen Besprechungen und Versammlungen der Kartelle teilnehmen. Bei Beschlüssen von grundlegender Bedeutung haben die marktregelnden Verbände den Gruppen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Um die Durchführung der Kartellaufsicht möglichst reibungslos zu gestalten, wurden, wie wir dem ersten Bericht der Reichsgruppe Industrie, in deren Zuständigkeit ja der weitaus größte Teil der Kartelle fällt, entnehmen, neue Pflichten für die marktregelnden Verbände festgelegt, aus denen der totale Charakter der neuen Kartellüberwachung ganz eindeutig hervorgeht. So sind sämtliche in den Bereich der Reichsgruppe Industrie fallenden Kartelle verpflichtet, Beschlüsse von grundsätzlicher Bedeutung vor Beschlußfassung ihrer Reichsgruppe zu übermitteln; ferner haben sie ihr Einladungen zu entsprechenden Verhandlun-

gen und Einladungen zu allen anderen Besprechungen und Versammlungen zuzustellen und schließlich sind sie jederzeit zu einer schriftlichen und mündlichen Auskunftserteilung verpflichtet. Die Reichsgruppen und die Reichswirtschaftskammer werden, um eine Übereinstimmung der Maßnahmen der marktregelnden Verbände mit der wirtschaftspolitischen Linie der Reichsregierung zu gewährleisten, nur solchen Kartellbeschlüssen gegenüber ihr Einverständnis erklären, die dem Allgemeininteresse nicht abträglich sind. Andernfalls werden Kartellbeschlüsse von der aufsichtführenden Gruppe abgelehnt oder die Herbeiführung einer Änderung vorgeschlagen. Sollte ein Kartell trotz der Ablehnung durch die Gruppe den Beschluß zur Durchführung bringen oder die Änderungsvorschläge der Gruppe unberücksichtigt lassen, so hätte das keineswegs die Nichtigkeit oder auch nur die schwebende Unwirksamkeit dieses Kartellbeschlusses zur Folge. Die unmittelbare Einflußnahme auf die Kartellpolitik ist also den Gruppen nur solange möglich, als sich Änderungen von Kartellbeschlüssen oder Kartellverträgen im Wege der friedlichen und vertrauensvollen Zusammenarbeit durchsetzen lassen. Ebenso können die Kartelle auch dann Beschlüsse durchführen, wenn es der Kartellaufsicht nicht möglich war, vorher zu Beschlüssen usw. Stellung zu nehmen. „Die Kartellaufsicht will die notwendige Tätigkeit von Kartellen in keiner Weise behindern“ [147]). Auch in dem schon erwähnten Bericht der Reichsgruppe Industrie wird ausdrücklich darauf hingewiesen, „daß die die Aufsicht ausübenden Persönlichkeiten nicht ein einseitiges Organ der Wirtschaftspolizei zur Unterdrückung und Verfolgung sein soll, sondern auf Sachkunde und Vertrauen gestützte Berater und Förderer in der Richtung der Durchsetzung der allgemeinen Interessen“. Reichsgruppen und Reichswirtschaftskammer besitzen auch das Recht, von sich aus die Initiative zu ergreifen und die Abänderung eines Kartellvertrags in diesem oder jenem Sinne zu verlangen. Sie können auch — wie schon erwähnt — auf Grund eigener Initiative Außenseitern den Beitritt zum Kartell nahelegen [148]).

Daß trotz dieser weitgehenden Heranziehung der Gruppen zur Kartellaufsicht, wie wir sie bisher dargestellt haben, diese

[147]) Müllensiefen, Wirtschaftskarteihandbuch, a. a. O.

[148]) Neben der Reichswirtschaftskammer und den Reichsgruppen stehen bei marktregelnden Maßnahmen, deren Einfluß über das Gebiet einer Bezirkswirtschaftskammer nicht hinausgeht, dieser Wirtschaftskammer, und soweit der Einfluß sich auf die Gebiete von nicht mehr als 3 Bezirkswirtschaftskammern erstreckt, allen diesen Kammern das Unterrichtungsrecht, Einspruchsrecht und Vorprüfungsrecht zu. Allerdings dürften sich hier gewisse organisatorische Schwierigkeiten ergeben, da die Gefahr eines positiven Kompetenzstreits sehr groß ist. Bis jetzt ist auch über die Mitwirkung der Bezirkswirtschaftskammern bei der Kartellaufsicht noch nichts bekannt geworden.

dennoch nicht berechtigt sind, irgendwelche Zwangsmaßnahmen gegenüber den Kartellen anzuwenden, hat seinen guten Grund. Eine derartige Beschränkung der Aufsichtsrechte der Reichsgruppe und Reichswirtschaftskammer mußte erfolgen, sollte nicht die auch im Erlaß vom 12. November 1936 grundsätzlich aufrecht erhaltene Regelung, wonach den Gliederungen der Organisation der gewerblichen Wirtschaft marktregelnde Maßnahmen verboten sind, stark in Frage gestellt werden. Nach dem Willen der Reichsregierung soll auch bis auf weiteres „die auf dem Führergrundsatz aufgebaute Gruppe nicht selbst in die Arena der privatwirtschaftlichen Auseinandersetzungen, wie sie sich in Kartellen und Syndikaten abspielen, als kämpfender Teilnehmer herabsteigen, sondern als Beobachter und gegebenenfalls Schiedsrichter über die Einordnung dieser Auseinandersetzungen in das Gesamtwohl wachen“ [149]). Hätte man der Organisation der gewerblichen Wirtschaft das Recht verliehen, marktregelnde Maßnahmen für allgemein verbindlich zu erklären, so wäre die Durchkartellierung unserer Wirtschaft zu einer ernsten Gefahr geworden. Das wäre aber, wie es in dem Erlaß heißt, „mit Rücksicht auf die Vielgestaltigkeit der gewerblichen Wirtschaft im Hinblick auf das vom Führer vorgezeichnete Ziel, Löhne und Preise in der gegenwärtigen Höhe und in ihrem Verhältnis zueinander zu erhalten, nicht möglich“. So sind die Reichsgruppen weder berechtigt, ein Zwangskartell zu errichten, noch Außenseiter zwangsweise einem Kartell beizuschließen. Soll ein Kartellvertrag für allgemein verbindlich erklärt werden, so steht der Wirtschaftsorganisation nur ein Antrags- und Vorprüfungsrecht zu, worauf wir schon bei der Behandlung der Aufsicht über neu zu errichtende Kartelle hingewiesen haben. Für den Fall, daß der Anschluß eines die Gemeinschaftsarbeit des Kartells störenden Außenseiters gewünscht ist, steht der Wirtschaftsorganisation nur das Recht zu, diesen dem Reichswirtschaftsministerium zum Zwangsanschluß zu empfehlen, falls ein freiwilliger Beitritt des Außenseiters zum Kartell auf dem Verhandlungswege nicht erreicht wird.

Aber auch das Recht, g e g e n Kartellbeschlüsse vorzugehen, ist den Reichsgruppen und der Reichswirtschaftskammer nicht verliehen worden. Wenn ein Kartell eine Maßnahme, die von der aufsichtführenden Gruppe abgelehnt wurde, oder der sie nur unter der Auflage, daß Änderungen vorgenommen werden, ihre Zustimmung erteilt, trotzdem unverändert durchführt, so steht den Reichsgruppen und der Reichswirtschaftskammer in diesem Fall das Recht zu, beim Reichswirtschaftsminister gegen diesen Beschluß Einspruch zu erheben. Eine unmittelbare Einflußnahme

[149]) Barth, Organisation der gewerblichen Wirtschaft und Vierjahresplan, i. Die nationale Wirtschaft 1936, S. 366.

auf die Kartellpolitik ist also den Gruppen nur solange möglich, als sich Meinungsverschiedenheiten im Wege friedlichen und vertrauensvollen Zusammenarbeitens beseitigen lassen. Gegenüber widerspenstigen Kartellen kann nur der Reichswirtschaftsminister auf Grund des Einspruchs der zuständigen Reichsgruppe oder der Reichswirtschaftskammer vorgehen, indem er von seinen verschiedenen Eingriffsmöglichkeiten Gebrauch macht. Es sei hier an die Eingriffsrechte des Reichswirtschaftsministers auf Grund der Kartellverordnung erinnert, ferner an die Eingriffsrechte der Reichsregierung auf Grund der Kartellnotverordnung. Ob der Einleitung eines Verfahrens vor bestimmten Einigungsstellen infolge des Erlasses vom 12. November 1936 noch eine Bedeutung zukommt, erscheint sehr fraglich; es steht zu erwarten, daß derartige Verfahren in Zukunft keine sehr große Rolle mehr spielen werden, denn wenn die ja stets vorausgegangenen Einigungsversuche bei der zuständigen Gruppe schon erfolglos waren, dann ist kaum mehr eine friedliche Beilegung durch eine Einigungsstelle zu erwarten.

So können also sämtliche Zwangsmaßnahmen, sei es, daß sie sich gegen die Kartelle richten, sei es, daß sie die Sicherung des Bestandes eines Kartells bezwecken, nur von den staatlichen Aufsichtsbehörden durchgeführt werden. Von einer zweitinstanziellen Kartellaufsicht zu sprechen, wie Schramm in seinen „Beiträgen zur Neugestaltung des Kartellrechts“ [150]), halten wir nicht für zweckmäßig, da sich damit die Vorstellung verbindet, als ob Wirtschaftsorganisationen und Reichswirtschaftsminister die gleichen Rechte zustünden, der Reichswirtschaftsminister aber als höhere Instanz die Anordnungen der Wirtschaftsorganisation als die einer unteren Instanz aufheben könnte. Da aber die Rechte des Reichswirtschaftsministers völlig andere, einschneidendere und weitergehende sind, halten wir es für viel richtiger, in diesem Zusammenhang von einer „Gewaltenteilung“ zu sprechen.

Daß dieser Erlaß infolge seiner grundlegenden Umgestaltung der Kartellaufsicht allgemein größte Beachtung fand, kann daher nicht wunderlich sein. Es wurde in ihm eine „weitgehende Neuregelung des Kartellrechts“ [151]), ja sogar die „endliche Lösung der Kartellfrage“ [152]), erblickt. In diesem oder einem ähnlichen Sinne äußerte sich fast die gesamte Tages- und Fachpresse zu dem Erlaß. Eine weniger günstige Aufnahme fand der Erlaß in einem Aufsatz der Deutschen Allgemeinen Zeitung. Winschuh, der Verfasser dieses Aufsatzes, glaubt, daß von einer Überordnung der Organisation der gewerblichen Wirtschaft über die marktregeln-

[150]) Kartellrundschau 1937.
[151]) Frankfurter Zeitung v. 15. November 1936.
[152]) Völkischer Beobachter v. 15. November 1936.

den Verbände jedenfalls keine nennenswerte Zügelung der Kartelle zu erwarten ist[153]), sondern praktisch eher eine Durchkartellierung der Wirtschaft. So glaubt er, daß „vorläufig die kartellpolitische Auswirkung des Erlasses nicht sehr groß sein wird, vor allem nicht in der Richtung einer Kartellkontrolle". Winschuh vertritt weiter die Ansicht, daß die Organisation der gewerblichen Wirtschaft zu einer objektiven Kartellüberwachung nicht in der Lage sei; er glaubt, die Krähe Gruppe werde der Krähe Kartell, da sie ja mit ihr nahe verwandt ist, kein Auge aushacken.

Zweifellos wird durch die Betrauung der Gruppen und Kammern mit Fragen der Kartellaufsicht diesen eine überaus hohe Verantwortung übertragen; die Gefahr, daß sich manche Gruppen nicht in dem vom Reichswirtschaftsminister gewünschten Sinn bei der Behandlung von Kartellfragen betätigen, ist vorhanden. Andererseits muß aber auch festgestellt werden, daß schon der Erlaß derartigen menschlichen Unzulänglichkeiten einen Riegel vorschiebt; denn so werden — wie schon ausführlich dargestellt — sämtliche Eingriffsrechte dem Reichswirtschaftsminister selbst vorbehalten, und das Einspruchsrecht kann ausschließlich von den Reichsgruppen und der Reichswirtschaftskammer ausgeübt werden. Dies sind jedoch Organisationen, in denen große Wirtschaftszweige, ja sogar die gesamte Wirtschaft, zusammengefaßt sind, so daß Interessenpolitik ausgeschlossen sein dürfte. Die Ansicht, daß die Kartellaufsicht eher gegen Außenseiter und Kartellstörer vorgeht, als gegen die Politik des Kartells[154]), kann hier nicht geteilt werden. Die Reichsgruppe Industrie hat beispielsweise eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um eine „Selbstbeaufsichtigung" auszuschließen, d. h. keine Persönlichkeiten an der Kartellaufsicht mitwirken zu lassen, die durch besonders enge finanzielle oder persönliche Beziehungen mit den zu beaufsichtigenden Kartellen verbunden sind. Diese Maßnahmen, die kurz aufgezeigt werden sollen, bieten weitgehende Gewähr dafür, daß die Verfolgung von gruppenegoistischen Zielen bei der Kartellüberwachung unmöglich wird.

Außer der ganz allgemeinen Bestimmung, daß das Einspruchsrecht ausschließlich von den Reichsgruppen und der Reichswirtschaftskammer ausgeübt werden darf, hat sich die Reichsgruppe Industrie, um die Objektivität der Kartellaufsicht zu wahren, vorbehalten, alle Rechte unmittelbar geltend zu machen und mit der Fortdelegierung einzelner Rechte keineswegs eine Fortdelegierung der Verantwortung zu verbinden. Die gesamte Verantwortung trägt also die Reichsgruppe. Das Recht, sich über marktregelnde Maßnahmen und deren Vorbereitung zu unterrichten

[153]) Deutsche Allgemeine Zeitung v. 22. Nov. 1936.
[154]) Winschuh, a. a. O.

und zu Kartellbeschlüssen Stellung zu nehmen, k a n n die Reichsgruppe den Wirtschaftsgruppen delegieren; die Wirtschaftsgruppen sind aber nicht befugt, diese Rechte an ihre Untergliederungen weiterzugeben. Von den ihnen von der Reichsgruppe delegierten Rechten können die Wirtschaftsgruppen das Recht, an Besprechungen und Versammlungen von marktregelnden Verbänden teilzunehmen und sich beim Abschluß marktregelnder Vereinbarungen zu beteiligen, ihren Untergliederungen, allerdings unter Beibehaltung der Verantwortung, übertragen. Es sei auch erwähnt, daß sich die Aufsichtstätigkeit der Wirtschaftsgruppenleiter nicht auf solche Kartelle bezieht, die ihnen besonders nahe stehen, und daß vertrauliche Angaben, an denen die Firma des betreffenden Wirtschaftsgruppenleiters geschäftlich interessiert sein könnte, nur in die Hand des Geschäftsführers gelangen dürfen. Und schließlich übt ja das Reichswirtschaftsministerium auch eine Aufsicht über Gruppen und Kammern aus. Dazu kommt, daß die Reichsgruppe Industrie ihre Rechte gar nicht allgemein an die Wirtschaftsgruppen delegiert hat[155]). Von den insgesamt 31 Wirtschaftsgruppen wurden nur 15 zur Mitwirkung bei der Kartellaufsicht herangezogen. Bei 11 Wirtschaftsgruppen übte die Reichsgruppe Industrie die Kartellaufsicht ausschließlich selbst aus, wozu nicht nur noch bestehende Personalunionen den Anlaß gaben, sondern auch Tatsachen, die eine Unparteilichkeit des betreffenden Wirtschaftsgruppenleiters nicht restlos gewährleisteten. Damit dürfte wohl genügend Vorsorge getroffen sein, um eine vollständige Durchkartellierung der deutschen Industrie nach dem Muster von Land- und Fortwirtschaft, die Winschuh am Ende der Entwicklung sieht, zu vermeiden und durch die totale Kartellaufsicht wirklich „die erstrebte losere Ordnung" herbeizuführen. Auch die Gemeinschaftsarbeiten auf betriebswirtschaftlichem Gebiet sollen dazu beitragen, Kartelle möglichst entbehrlich zu machen.

Abschließend kann auf Grund der Erfahrungen, die mit der Überordnung der Wirtschaftsorganisation über die Kartelle gemacht wurden, festgestellt werden, daß der Erlaß keineswegs als eine gegen die Kartelle gerichtete Maßnahme bewertet werden darf. Es sollten damit einmal die sich aus dem Nebeneinander beider Organisationen ergebenden Schwierigkeiten und das Verhältnis der Gruppe zum Kartell, das bisher trotz aller Versuche nie restlos geklärt wurde, gelöst werden. Beide Arten von Marktverbänden haben die Aufgabe, eine gewisse „Ordnung des Marktes" herbeizuführen, allerdings mit dem Unterschied, daß die Or-

[155]) Vgl. Referat v. Dr. Müllensiefen auf der 2. Arbeitstagung des Ausschusses Marktordnung und Betriebswirtschaft. (Kölnische Zeitung v. 13. II. 1938.)

ganisation der gewerblichen Wirtschaft eine allgemeine Ordnung des Marktes zu erreichen sucht, die Kartelle dagegen erst dann in Funktion treten, wenn die allgemeine Marktordnung nicht ausreicht und eine Marktregelung volkswirtschaftlich notwendig erscheint.

Außerdem hat, was für unsere Untersuchung das wesentlichste ist, die mit dem Erlaß vom 12. November 1936 eingeführte Überordnung der Gruppen über die Kartelle und die damit verbundene Heranziehung der Wirtschaftsorganisation zur Kartellaufsicht in Verbindung mit der bereits bestehenden Kartellüberwachung, die unserer Systematik zufolge bis zum Jahre 1933 als restriktiv bezeichnet wurde, durch die Gesetzgebung vom 15. Juli 1933 aber eine Ergänzung nach der positiven Seite hin erfuhr, eine in jeder Beziehung totale Kartellaufsicht gebracht. Wie Junghans auf der zweiten Arbeitssitzung des Ausschusses Marktordnung und Betriebswirtschaft der Reichsgruppe Industrie feststellte, sei es die Stärke der neuen Aufsichtstätigkeit vor allem, daß sie nicht nur wirtschaftspolitische Funktionen ausübe, sondern auch solche der Beratung und Förderung [156]). Das dürfte aus den vorhergehenden Ausführungen, die die Art der Durchführung dieser Aufsicht zeigen sollten, deutlich genug hervorgegangen sein.

[156]) Vgl. Kölnische Zeitung v. 13. Februar 1938.

III. Teil:

Von der totalen Kartellaufsicht zur totalen Marktregelung?

Es ist kein Zufall, daß der Erlaß, der die Organisation der gewerblichen Wirtschaft zur Kartellaufsicht mit heranzog und somit diese auf eine neue Grundlage stellte, den Gruppen als weiteres wichtiges Aufgabengebiet die Durchführung von Gemeinschaftsarbeiten vor allem auf betriebswirtschaftlichem Gebiet übertrug. Auf den ersten Blick könnte man fast glauben, daß die beiden Teile des Erlasses, von denen der eine die Gemeinschaftsarbeiten auf technischem und betriebswirtschaftlichem Gebiet den Gruppen zur Aufgabe stellt, der andere die Mitwirkung der Organisation der gewerblichen Wirtschaft bei der Kartellaufsicht regelt, beziehungslos nebeneinander stünden und zwei voneinander unabhängige Aufgabengebiete der Wirtschaftsorganisation beträfen.

Um den Beziehungszusammenhang zwischen der in dem Erlaß geregelten Kartellaufsicht und den betriebswirtschaftlichen Aufgabengebieten der Gruppen verstehen zu können, muß auf die Untersuchungen, die zu Beginn unserer Arbeit angestellt wurden, zurückgegriffen werden. Dort wurde festgestellt, daß die starke Zunahme der fixen Kosten das ausschlaggebendste Moment für die Entstehung der Kartelle war. Die Unternehmer sahen sich einerseits aus den eingangs erwähnten Gründen gezwungen, auch bei rückläufiger Nachfrage ihre Produktion auf der ursprünglichen Höhe zu halten, andererseits drängten die fixen Kosten auch zu einer Erweiterung der Kapazitäten, um allen Anlageteilen eine nahezu volle Beschäftigung zu garantieren. Daraus ergab sich sehr oft eine Preisschleuderei, die ganze Wirtschaftszweige in ernste Gefahr bringen konnte. Dies zu verhindern oder von vorneherein unnötige Betriebserweiterungen oder Neugründungen unmöglich zu machen, war ursprünglich Aufgabe der Kartelle. Um eine Preisschleuderei, die eine Vergeudung volkswirtschaftlichen Vermögens zur Folge hätte, zu vermeiden, wurden in der Regel Mindestpreise festgesetzt, die sich sehr oft nach den Kosten der schwächsten Betriebe richteten, den rationeller arbeitenden Be-

trieben dagegen eine Differenzialrente (Kartellrente) sicherten, auf die sie in aller Regel keinen Anspruch hatten. Außerdem kam bei dem System der Festsetzung von Mindestpreisen das „Leistungsprinzip" auf Kosten des „Ordnungsprinzips" viel zu kurz. Schon vor längerer Zeit suchte man gelegentlich diese nachteiligen Wirkungen der Preiskartelle, die ja fast sämtliche Mindestpreise festsetzten, durch die Errichtung von „Kalkulationskartellen" zu vermeiden. Im Gegensatz zu den Preiskartellen werden hier nur Normen für die Selbstkostenberechnung und die Gewinnzuschläge unter den Kartellmitgliedern vereinbart. Dadurch wird eine individuelle Selbstkostenberechnung ermöglicht, die einerseits unvernünftige Preisstellungen unterbindet, andererseits aber den Unternehmungen, die über eine bessere technische oder organisatorische Ausgestaltung verfügen, die ihnen gebührende Vorrangstellung nicht raubt. So sucht diese Kartellform „das begehrte Ordnungsprinzip des Kartells mit dem allgemein nützlichen Leistungsprinzip zu vereinigen" [157]). Da das Kalkulationskartell zu einer gewissen Auflockerung der Preise beitrug, sah man in ihm die Lösung des Kartellproblems. Es fand daher auch in manchen Wirtschaftszweigen selbst als Zwangskalkulationskartell Eingang. Da aber bereits der Erlaß vom 7. Juli 1936 der Organisation der gewerblichen Wirtschaft die Aufgabe übertrug, ihren Mitgliedern auf betriebswirtschaftlichem Gebiet vor allem hinsichtlich des Kalkulationswesens eine besondere Förderung angedeihen zu lassen, ergab sich hiermit schon die Frage, inwieweit Kalkulationskartellen eigentlich noch Bedeutung zukommt.

Der Erlaß vom 12. November 1936 hat in dieser Richtung einen großen Schritt vorwärts getan, indem er die Wichtigkeit von Gemeinschaftsarbeiten auf betriebswirtschaftlichem Gebiet nochmals ganz besonders betont und die Verbesserung des Rechnungswesens durch die Aufstellung von Buchhaltungs- und Kalkulationsrichtlinien als eine der vordringlichsten Aufgaben der Gruppen bezeichnet. Da die Kalkulationsrichtlinien über die zuständige Reichsgruppe dem Reichswirtschaftsminister zur Billigung vorgelegt und von diesem gebilligt unter Anwendung von Ordnungsstrafen für allgemein verbindlich erklärt werden können, so läuft dieses Vorgehen — jedenfalls in einer Reihe von Fällen — auf ein Zwangskalkulationskartell hinaus. Wir sehen in der Verbindlichkeitserklärung von Kalkulations- und Buchhaltungsrichtlinien, solange sich diese wirklich nur darauf beschränken, einer gerechten und volkswirtschaftlich erwünschten Preisstellung zur Durchführung zu verhelfen und den individuellen Verhältnissen der einzelnen Betriebe hinreichend Rechnung tra-

[157]) Frankfurter Zeitung v. 17. 12. 1935.

gen, durchaus nichts Nachteiliges. Da in dem Erlaß auch ausdrücklich darauf hingewiesen wird, daß diese Gemeinschaftsarbeiten niemals zu marktregelnden Vereinbarungen oder Empfehlungen mißbraucht werden dürfen, können wir diese Bedenken auch ohne weiteres zurückstellen. Auf diesem Wege kann eine Marktregelung durchgeführt werden, die die Gefahren des völlig ungebundenen Wettbewerbs verhindert, aber auch das Nachteilige der straffen Preiskartelle dadurch auszuschalten versucht, daß es dem Leistungsprinzip wieder zur Geltung verhilft. Es wird also eine praktische Marktregelung eingeführt, „die", wie Tschierschky es treffend ausdrückt, „auf wettbewerblich gesunder Grundlage die Mängel der bisherigen Kartellierung mit einheitlich starrer Mindestpreisbindung ersetzt[158]). Da die Preisbildung nach gewissen Normen erfolgt, derjenige aber, der bei seiner Preisstellung diese Normen unberücksichtigt läßt, schärfsten Kampf zu gewärtigen hat, „bleibt der gesunde Wettbewerb als echter Leistungswettbewerb, aber eben unter Bindung an nicht mehr individuell, sondern kollektiv organisatorisch aufgestellte Kalkulationsgrundlagen"[159]). Wir müssen jedoch in diesem Zusammenhang ausdrücklich betonen, daß durch eine von den Gruppen kontrollierte richtige Berechnung der Selbstkosten, die eine den tatsächlichen Selbstkosten entsprechende Preisstellung gewährleisten soll, nur solche Kartelle überflüssig gemacht werden, die, um einen sinnlosen Wettbewerb zu vermeiden, Mindestpreise festsetzen. Es ist aber keineswegs so, als ob durch ein „geordnetes Rechnungswesen" und durch eine „geordnete Preisbildung" das gesamte Kartellproblem gelöst wäre und die Kartelle nur noch für eine Übergangszeit ihre marktregelnde Tätigkeit ausüben könnten.

Da man gerade in letzter Zeit der Gemeinschaftsarbeit der Gruppen auf betriebswirtschaftlichem Gebiet eine so große Bedeutung beigemessen hat, erscheint es uns notwendig, auch die Grenzen dieser Gemeinschaftsarbeit aufzuzeigen und nachzuweisen, daß das Kartellproblem nicht durch die Verbindlichkeitserklärung von Kalkulationsrichtlinien restlos und endgültig gelöst werden kann. Denn die fixen Kosten verursachen ja nicht nur einen Unter-Selbstkosten-Verkauf, sondern sie veranlassen die Betriebe auch zu Erweiterungen, die — wie wir schon gesehen haben — in den meisten Fällen gar nicht auf eine Steigerung der Nachfrage zurückzuführen sind, sondern lediglich eine möglichst günstige Gestaltung der Selbstkosten bezwecken. Einer dadurch entstehenden Vergeudung volkswirtschaftlichen Kapitals

[158]) Tschierschky, Neue Grundlagen der Kartellaufsicht durch wirtschaftliche Selbstverwaltung, Kartellrundschau 1936, S. 753 ff.
[159]) Tschierschky, a. a. O.

sucht man durch eine Einschränkung der Produktion zu begegnen. So finden wir Kontingentierungskartelle vor allem dort, wo die Tendenz zur Massenproduktion und somit zur Vornahme von Betriebserweiterungen in ganz besonderem Maße ausgeprägt ist. Daß hier eine auf den tatsächlichen Selbstkosten aufgebaute Preisstellung eine Fehlleitung volkswirtschaftlichen Kapitals nicht verhindern kann, bedarf wohl keiner weiteren Begründung. Es sei auch noch erwähnt, daß es eine wichtige Funktion der Kartelle ist, die mit der Einführung von technischen Neuerungen verbundenen Gefahren einer Entwertung volkswirtschaftlichen Kapitals zu vermeiden. Auch hier läßt sich durch die Bindung, der sich die Mitglieder eines Kalkulationskartells oder die Angehörigen einer Wirtschaftsgruppe unterwerfen müssen, niemals eine zweckentsprechende Regelung des Marktes erreichen. Wir stellen also fest, daß die Möglichkeit, durch Verbindlichkeitserklärung von Kalkulationsrichtlinien Kartelle entbehrlich zu machen, nur für Preiskartelle zutrifft. Die Marktregelung vornehmlich der Kontingentierungskartelle kann niemals durch eine genormte Preisstellung ersetzt werden, da ihre Entstehungsursache in der Tendenz der fixen Kosten, Betriebserweiterungen vorzunehmen, zu suchen ist. Ob die gesamte Marktregelung in Zukunft den Gruppen der gewerblichen Wirtschaft übertragen wird, kann heute noch nicht entschieden werden. Jedenfalls sind die Strömungen, die eine gänzliche Ausschaltung der Kartelle — allerdings erst nach einer gewissen Übergangszeit — anstreben, sehr stark. In diesem Sinne äußert sich z. B. Becker, wenn er sagt, daß die Wirtschaftsorganisation an sich in der Lage sei, die Erfordernisse für die Durchführung einer Marktregelung zu erfüllen; „die kommenden Jahre werden der gewerblichen Fachorganisation Gelegenheit bieten zu zeigen, daß sie einer Erweiterung ihres bisherigen Aufgabenkreises gewachsen ist“ [160]). Auch Schramm sieht in der Übertragung der Marktregelungsaufgaben auf die Gruppen die zweckmäßigste Lösung. Wenn der Staat die Notwendigkeit einer Marktregelung bejaht, so ist nicht einzusehen, „warum diese positive Einstellung im einzelnen Fall nicht für alle Branchenangehörigen gleicher Art allgemein Gültigkeit haben soll. Die Notwendigkeit einer Marktordnung kann nur total sein“ [161]). In ähnlichem Sinne äußert sich ferner Grosse: „Die Frage, ob diese Ordnung durch freiwillige Kartelle unter der Aufsicht der Organisation der gewerblichen Wirtschaft oder durch diese selbst vorgenommen werden soll, kann meines Erachtens nur dahin beantwortet werden, daß der gegenwärtige

[160]) Becker i. Die Bank 1936, S. 1044.

[161]) Schramm, Beiträge zur Neugestaltung des Kartellrechts, i. Kartellrundschau 1937, S. 505.

Zustand, in dem das erstere der Fall ist, nur ein Übergang sein kann. Die Arbeiten, die die Organisation der gewerblichen Wirtschaft betreibt, werden allmählich dazu führen, daß in vielen Fällen eine Ordnung der Märkte auch ohne straff durchgegliederte Marktorganisation eintritt. Wenn aber eine straffe Organisation eines Marktes ... als notwendig anerkannt wird, dann besteht kein Grund, diese Marktordnung nicht durch die alle Beteiligten erfassende Organisation der gewerblichen Wirtschaft durchführen zu lassen"[162]). Auch Tschierschky glaubt, daß sich zwar in naher Zukunft die Kartelle durch die Wirtschaftsorganisation noch nicht ersetzen lassen, daß aber, je mehr sich unsere Wirtschaft wieder konsolidiert und je rascher und nachhaltiger die Berufsverbände sich in der Lösung ihrer erzieherischen Aufgaben auf wettbewerblichem Gebiet vertiefen können, um so mehr die Möglichkeit eines Verschwindens selbständiger Kartelle gegeben"[163]) ist.

Es lassen auch verschiedene Hinweise amtlicherseits darauf schließen, daß eine derartige Entwicklung, nämlich die Übertragung der Marktregelung auf die Wirtschaftsorganisation nach einer Übergangszeit beabsichtigt ist. So wird z. B. in dem Erlaß vom 7. Juli 1936 als Aufgabe der Wirtschaftsorganisation die „Betreuung in Kartellfragen" angeführt, jedoch mit der Maßgabe, daß die Organisation der gewerblichen Wirtschaft „bis zum Erlaß anderweitiger Anordnungen" marktregelnde Maßnahmen nicht durchführen darf. Die Vorläufigkeit dieser Regelung kommt durch den Zusatz „bis zum Erlaß anderweitiger Anordnungen" deutlich zum Ausdruck. Daß sich der Reichswirtschaftsminister mit dem Gedanken trägt, nach einer gewissen Übergangszeit die Marktregelung den Gruppen zu übertragen, geht auch aus dem Erlaß vom 12. November 1936 klar hervor, wenn es heißt: „derartige Maßnahmen (nämlich marktregelnde Maßnahmen) sollen, solange die von mir durch die Gemeinschaftsarbeit durch die Organisation der gewerblichen Wirtschaft erstrebte losere Ordnung nicht erreicht ist, den marktregelnden Verbänden überlassen bleiben".

Auch wenn die Organisation der gewerblichen Wirtschaft sich zu einem allgemein wirtschaftlichen Denken durchringt und nicht, wie die früheren Wirtschaftsverbände, gruppenegoistische Ziele verfolgt, so halten wir eine derartige Lösung nicht für glücklich, weil die Entscheidung darüber, ob eine Marktregelung notwen-

---

[162]) Große, Ordnung der Märkte in der gewerblichen Wirtschaft, i. Deutsche Wirtschaftszeitung v. 24. März 1938, S. 372 ff.

[163]) Tschierschky, Die Kartellfrage als Gegenwartsproblem, i. Kartellrundschau 1935, S. 322 ff.

dig und welcher Art ihrer Durchführung der Vorzug zu geben ist, eine überaus schwierige und verantwortungsvolle ist, und weil vor allem auch jede zwangsweise Regelung die Gefahr einer Erstarrung des wirtschaftlichen Fortschritts mit sich bringt. So sehr wir es auch begrüßen, daß durch betriebswirtschaftliche Gemeinschaftsarbeiten und durch die Erziehung zu einer betriebswirtschaftlich richtigen Kalkulation Preiskartelle entbehrlich werden, so müssen wir doch dagegen Bedenken erheben, daß auch alle anderen marktregelnden Maßnahmen den Gruppen übertragen werden. Wir glauben, daß die in Deutschland bestehende totale Kartellaufsicht hinreichend Gewähr dafür bietet, daß sich die Kartelle nicht gegen die Interessen der Volkswirtschaft betätigen. Im übrigen ist durchaus nicht einzusehen, warum eine Marktregelung für sämtliche Angehörige einer Branche verbindlich sein muß. Es kann sehr wohl sein, daß die Notwendigkeit einer Marktregelung sich auf eine bestimmte Zahl von Unternehmungen oder auf einen innerhalb eines Gebiets ansässigen Kreis von Unternehmungen beschränkt. Für den Fall, daß eine Marktregelung nur dann, wenn sie total ist, zu dem gewünschten Erfolg führt, verfügen ja die Kartelle — ganz abgesehen von der Möglichkeit der Errichtung von Zwangskartellen durch den Reichswirtschaftsminister — über die Waffen des inneren und äußeren Organisationszwanges. Die Möglichkeiten der Herbeiführung einer totalen Marktregelung scheinen damit völlig genügend zu sein.

Unseres Erachtens sollte die Übertragung von Kartellaufgaben auf die Organisation der gewerblichen Wirtschaft ebenso Ausnahme bleiben, wie die Errichtung von Zwangskartellen vor allem in der jüngsten Vergangenheit nur eine Ausnahmeerscheinung gewesen ist. In den Fällen, in denen eine Auflockerung der Preisbindungen möglich ist, soll an ihre Stelle eine genormte Preisbindung treten. Alle übrigen marktregelnden Funktionen, vor allem die der Kontingentierung, sollen den Kartellen, die ja einer totalen Aufsicht unterstehen, überlassen bleiben.

Literaturverzeichnis.

Bücher:

Beuchel, Grundsätze und wirtschaftliche Auswirkungen des deutschen Kartellrechts, Kölner Diss. 1929.
Callmann, Das deutsche Kartellrecht (Kommentar), Berlin 1934.
Eger, Das Recht der deutschen Kartelle, Berlin 1932.
Frielinghaus, Aufbau der gewerblichen Wirtschaft, Berlin 1936.
Herle-Metzner, Aufgaben und Tätigkeit der Kartelle in der Gegenwart, Berlin 1925.
Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Institutionen des öffentlichen Arbeits- und Unternehmerrechts, Tübingen 1932.
Isay-Tschierschky, Kartellverordnung, Mannheim 1925.
Kreutz, Die Zwangskartelle in der gewerblichen Wirtschaft, Berlin 1936.
Lammers-Pfundtner, Grundlagen, Aufbau und Wirtschaftsordnung des nationalsozialistischen Staates, Berlin 1936.
Lehnich, Kartelle und Staat, Berlin 1927.
Lehnich-Fischer, Das Kartellgesetz, Berlin 1924.
Liefmann, Kartelle, Konzerne und Trusts, Stuttgart 1927.
Mellerowicz, Kosten und Kostenrechnung, Berlin 1933.
Müllensiefen, Von der Kartellpolitik zur Marktordnung und Preisüberwachung, Berlin 1935.
Müllensiefen-Dörinkel, Das neue Kartell-, Zwangskartell- und Preisüberwachungsrecht, Berlin 1934.
Müllensiefen, Gruppenaufgaben bei der Wirtschaftlichkeitsförderung, Marktordnung und Kartellaufsicht, Stuttgart 1937.
Otto, Die Zwangskartelle nach geltendem Wirtschaftsrecht, Emsdetten 1935.
Pfundtner-Neubert, Neues deutsches Reichsrecht.
Reichert, Die Kartellgesetze der Welt, Berlin 1935.
Salzer, Das Recht der Kartellaufsicht in Deutschland und Italien, Würzburg 1937.
Schlegelberger, Rechtsvergleichendes Handwörterbuch für das Zivil- und Handelsrecht, 1927.
Schmalenbach, Selbstkostenrechnung und Preispolitik, Leipzig 1934.
Schönfelder, Der Einbau der Kartelle in die staatliche Ordnung nach dem Gesetzgebungswerk der Reichsregierung v. 15. 7. 1933. Dresden 1936.
Teschemacher, Handbuch des Aufbaus der gewerblichen Wirtschaft, Leipzig 1936.
Tisch, Der wirtschaftliche Sinn der bisherigen Rechtsprechung des deutschen Kartellgerichts, Frankfurt/M., 1934.
*Weber, Ende des Kapitalismus? München 1929.
Wiehenkel, Kartelle als Hilfsorgane des Staates, Würzburg 1935.
Wolfers, Das Kartellproblem im Lichte der deutschen Kartelliteratur, i. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 180. Bd., München 1931.
*Tschierschky, Das Problem der staatlichen Kartellaufsicht, Berlin 1923.

Zeitschriften:

Die Bank.
Bankarchiv.
Die Betriebswirtschaft.
Die braune Wirtschaftspost.
Deutsche Juristenzeitung.
Juristische Wochenschrift.
Die Kartellrundschau.
Die nationale Wirtschaft.
Der deutsche Volkswirt.
Die deutsche Volkswirtschaft.
Wirtschaftsdienst.
Der Wirtschaftsring.
Zeitschrift für das gesamte Handels- und Konkursrecht.
Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft.
Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung.
Zeitschrift für osteuropäisches Recht.
Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht.
Deutsche Verwaltungsblätter.
Soziale Praxis.
Rhein-Mainische Wirtschaftszeitung.
Deutsche Wirtschaftszeitung.

Zeitungen:

Berliner Tageblatt.
Deutsche Allgemeine Zeitung.
Frankfurter Zeitung.
Kölnische Zeitung.
Völkischer Beobachter.

Lebenslauf.

Ich bin am 12. II. 1914 als Sohn des Stadtrechtsrats Max Zwick und dessen Ehefrau Luise, geborene Wernhard in Regensburg geboren.

Nach Besuch der Grundschule und des Humanistischen Gymnasiums in Regensburg legte ich dort im Februar und März 1934 die Reifeprüfung ab.

Nach einer halbjährigen praktischen Tätigkeit bei der Bayer. Vereinsbank Filiale Regensburg begann ich mein wirtschaftswissenschaftliches Studium an der Hindenburg-Hochschule in Nürnberg. Nach 2 Semestern siedelte ich an die Universität Frankfurt (Main) über. Dort legte ich im Juni 1937 nach einem sechssemestrigen Studium die kaufmännische Diplomprüfung ab. Ich belegte anschließend noch 2 weitere Semester. Vom September 1937 bis Februar 1938 war ich bei der Industrie- und Handelskammer für das Rhein-Mainische Wirtschaftsgebiet, Sitz Frankfurt (Main), als Praktikant tätig. Nach Beendigung meiner dortigen Tätigkeit widmete ich mich der Ausarbeitung meiner Dissertation. Seit 1. September 1938 bin ich bei der Süddeutschen Zellwolle A.-G. Kelheim (Donau) als kaufmännischer Direktionsassistent in Stellung.

Ich bin deutscher Reichsangehöriger und gehöre seit 1935 der NSDAP. und der SA. an.

Hermann Zwick.